

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1064/2017. számú ügyben**

Előadó: dr. Karácsony-Pápai Anita

Az eljárás megindítása

A Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) civil szervezet a hivatalomnak megküldött beadványában annak vizsgálatát kezdeményezte, hogy a védekezéshez való jog és a kiszolgáltatott személyek érdekei a szabálysértési eljárás jog rendszerében mennyiben tudnak hatékonyan érvényesülni. Ezen belül egyfelől a védekezés jogának a kötelező védelem útján történő garantálásának, másfelől annak a kérdésnek a vizsgálatára kért, hogy a meghallgatás nélküli eljárás lefolytatása mennyiben biztosíthatja a sérülékeny csoporthoz tartozó eljárás alá vont személyek jogainak hatékony érvényesítését. Tekintettel arra, hogy a beadványban foglaltak a tisztességes eljárásról való jogot, valamint az egyenlő bánásmód követelményét érintik, továbbá arra, hogy az alapvető jogok biztosaként kiemelt figyelmet fordítok a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok – ideértve a fogyatékossgal élő személyeket is – jogainak védelmére, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Az érintett alapvető jogok

- A tisztességes eljárásról való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés], *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”* [XXVIII. Cikk (1)]
- Egyenlő bánásmód követelménye, társadalmi felzárkózás: *„A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.”* [Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdés], *„Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékossg, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”* [Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés], *„Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.”* [Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdés], *„Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”* [Alaptörvény XV. Cikk (5) bekezdés]
- A gyermekek védelméhez és gondoskodáshoz való joga: *„Mind a gyermekeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz”* [Alaptörvény XVI. Cikk (1) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

- az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülésszakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről szóló 1976. évi 8. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: PPJNE),
- a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Egyezmény),
- az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: EJEE),
- a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.),
- a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Fot.),
- az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Ebtv.),

- a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény (Magyarországon kihirdette a 2007. évi XCII. törvény, a továbbiakban: CRPD),
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.),
- a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.),
- a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény végrehajtásával kapcsolatos rendelkezésekről, valamint ahhoz kapcsolódó egyes rendeletek módosításáról szóló 22/2012. (IV. 13.) BM rendelet (a továbbiakban: 22/2012. BM rendelet),
- az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta),
- az Európai Parlament és a Tanács 2013/48/EU irányelve a büntetőeljárás során és az európai elfogatóparancshoz kapcsolódó eljárásokban ügyvédi segítség igénybevételéhez való jogról, valamint valamely harmadik félnek a szabadságelvonáskor történő tájékoztatásához való jogról és a szabadságelvonás ideje alatt harmadik felekkel és a konzuli hatóságokkal való kommunikációhoz való jogról szóló (a továbbiakban: 2013/48/EU irányelv),
- az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/800 irányelve a büntetőeljárás során gyanúsított vagy vádlott gyermekek részére nyújtandó eljárási biztosítékokról (a továbbiakban: 2016/800 irányelv),
- az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/1919 irányelve a büntetőeljárások során a gyanúsítottak és a vádlottak, valamint az európai elfogatóparancshoz kapcsolódó eljárásokban a keresett személyek költségmentességéről (a továbbiakban: 2016/1919 irányelv).

A megállapított tényállás

1. A védekezés joga a szabálysértési eljárásban:

1.1. A Szabs. tv. általános szinten deklarálja az eljárás alá vont személyt megillető védekezéshez való jogot. Emellett kimondja, hogy a szabálysértési hatóság és a bíróság köteles biztosítani, hogy az eljárás alá vont személy a Szabs. tv.-ben meghatározott módon védekezhessen.¹ A szabálysértési jogban a védekezés joga részeként a képviselethez való jog került megfogalmazásra, amely nem feltételezi a képviselő jogi végzettségét. Ennek megfelelően az eljárás alá vont személy érdekében a szabálysértési eljárás bármely szakaszában törvényes képviselője vagy az általa vagy törvényes képviselője által írásban meghatalmazott nagykorú személy járhat el.² A Szabs. tv. értelmében egy esetben kötelező a képviselet illetve azon belül a jogi képviselet biztosítása: az eljárás alá vont személy bíróság elé állítása során. A Szabs. tv. szerint ugyanis a rendőrség ügyvédet rendel ki, ha az eljárás alá vont személynek nincs meghatalmazott ügyvédje.³

1.2. Az eljárásomat kezdeményező civil szervezet a beadványában jelezte hivatalomnak az ügyvédi képviselet Szabs. tv.-ben szabályozott rendszerével kapcsolatos anomáliát, miszerint a Szabs. tv. az ügyvédi képviseletet csupán a bíróság elé állítás – és ezzel összefüggésben az őrizetbe vett eljárás alá vont személy – esetében teszi kötelezővé⁴, szemben a büntetőeljárás jogban létező kötelező védelem bővebb eseteivel. A Be. ugyanis az objektív tényezők mellett figyelemmel van az elmeállapokra, a testi fogyatékossgokra és a nyelvi korlátokra is a védelem kötelezővé tétele tekintetében.⁵ A panaszos szerint a szabálysértési eljárásban a büntetőeljárás joghoz hasonlóan lenne szükséges bevezetni a kötelező védelem eseteit.

¹ Szabs. tv. 34. §

² Szabs. tv. 53. § (1)

³ Szabs. tv. 124. § (3)

⁴ Szabs. tv. 124. § (3), 125. § (2)

⁵ Be. 46. §

A TASZ érvelése egyrészt abból indult ki, hogy a szabálysértések csekélyebb társadalomra veszélyessége és ennek megfelelően a büntetőjoginál enyhébb szankciórendszer ténye nem indokolja az eljárásjogi garanciák hiányát, különös tekintettel arra is, hogy a szabálysértési jogterületet a Szabs. tv. „egyértelműen kriminális irányba tolta el”. Hivatkozott továbbá arra, hogy az EJEE 6. cikkében szabályozott tisztességes eljáráshoz való jog az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) gyakorlata értelmében azon személyt is megilleti, akit szabálysértési eljárásban kriminális szabálysértés miatt eljárás alá vontak. Ezzel összhangban, az Alaptörvény XXVIII. cikke szerinti tisztességes eljáráshoz való jog szabálysértési eljárásra való kiterjedésének alátámasztásaként hivatkozott a panaszos az Alkotmánybíróság és a Kúria álláspontjára is.⁶ Utalt továbbá az Európai Bizottság 2013/C 378/02. számú, 2013. november 27-én kelt ajánlására, amelyben a Bizottság felszólítja a tagállamokat, hogy a büntetőeljárás során erősítsék meg a kiszolgáltatott gyanúsítottak és vádlottak egyes eljárási jogait, ideértve a tájékoztatáshoz és az ügyvédi segítség igénybevételéhez való jogot is.

Összességében a beadványban a panaszos arra a következtetésre jutott, hogy a kötelező védelem Szabs. tv.-be való beépítése a fogyatékos személyek, a magyar nyelvet (illetve az eljárás nyelvét) nem ismerő, az írni-olvasni nem tudó személyek, a fiatakorúak, az egyéb okból védekezni nem képes személyek, a szabálysértési őrizetbe vett személyek, valamint legalább az elzárással sújtható szabálysértések miatt indult eljárásokban a jövedelmi viszonyai miatt a védelméről gondoskodni nem tudó eljárás alá vont személyek vonatkozásában lenne szükséges.

1.3. A vizsgálatom keretében megkerestem a szabálysértési szabályozásért felelős Belügyminisztériumot (a továbbiakban: BM), szakmai álláspontjának megismerése érdekében. A BM arra a kérdésemre, hogy mi indokolja, hogy a szabálysértési jogban a kötelező védelem kizárólag a bíróság elé állítás keretében került szabályozásra, a következőkről tájékoztatott.

A bíróság elé állítás során az eljárás alá vont személyt őrizetbe kell venni, tehát ő a személyes szabadságát korlátozó kényszerintézkedés alatt áll, ezzel együtt továbbá a bíróság elé állításból, mint gyorsított eljárásból fakadó hátrányok miatt a védekezéshez való jog a kötelező védelem előírásával biztosítható megfelelő módon. Emellett a BM utalt a Szabs. tv. 34. §-ában található védekezéshez való jogra, amelynek értelmében a Szabs. tv. 53. §-a szerint az eljárás alá vont személy képviselheti magát törvényes képviselőjével vagy meghatalmazott képviselőjével.

Azon kérdésemre, hogy a bíróság elé állítás nélküli eljárásokban mely rendelkezések szolgálgják, hogy az a személyi kör, amely a büntetőeljárásban a Be. szerint kötelező védelem alá esne, a szabálysértési eljárásban is védelemben részesüljön, és ne kerüljön hátrányos helyzetbe más eljárás alá vont személyhez képest, a BM elsőként részletezte a képviselőhez való jog lényegét.

Eszerint az eljárás alá vont személynek joga van ahhoz, hogy akár jogászai szaktudással nem rendelkező, laikus személlyel is képviseltesse magát. E képviselési jog magában foglalja az eljárási cselekményeken történő részvételt, az eljárás alá vont személlyel azonos módon történő indítványozási, iratmegtekintési és kérdezési jogot, továbbá a határozat képviselővel történt közlését követően a képviselő is kérheti a meghallgatás megtartását, illetve valamennyi jogorvoslati lehetőséget igénybe veheti (panasz, kifogás, fellebbezés).

A képviselő mellett a BM utalt arra az – érvelése szerint – kialakult és az ügyességgel egyeztetett joggyakorlatra, miszerint az eljárás alá vont személy beszámítási képességének hiánya vagy korlátozottsága esetén a gondnokot mint törvényes képviselőt bevonják az eljárásba, illetve gondok hiányában a hatóságok kezdeményezik a gyámhatóság intézkedését.

A nyelvi akadályok áthidalása tekintetében a BM a Szabs. tv. tolmácsolásra vonatkozó rendelkezéseire hivatkozott, továbbá utalt arra a lehetőségre, miszerint a beszéd fogyatékos személy meghallgatás helyett írásban is jogosult nyilatkozatot tenni.

⁶ 63/1997. (XII. 12.) AB határozat; 38/2012. (XI. 12.) AB határozat; a Kúria Büntető Kollégiuma joggyakorlat-elemző csoportjának a szabálysértési ügyek bírói gyakorlatáról szóló 2015. évi összefoglaló véleménye (Isd. alább kifejtve)

A tárca álláspontja szerint továbbá a 22/2012. BM rendeletnek az eljárás alá vont személy tájékoztatására vonatkozó előírásai⁷ ugyancsak a jogérvényesítés tekintetében nyújtanak segítséget, hiszen – az európai uniós kötelezettségeknek eleget téve – ezek alapján a szabálysértési hatóság a meghallgatás nélkül hozott határozatával egyidejűleg írásban tájékoztatja az eljárás alá vont személyt többek között a képviselőhez, valamint a fordító, tolmács igénybevételéhez való jogáról.

A BM válasza tartalmazta ezen kívül a fogyatékoságnak az elzárás és közérdekű munka büntetés kiszabását, valamint a pénzbírság közérdekű munkával történő megváltását kizáró okként történő törvényi szerepeltetését is. A tárca levelében részletezte ezen kívül, hogy az egyes büntetések elzárásra történő átváltoztatását megelőzően a bíróság végzésben felhívja az elkövetőt az önkéntes teljesítésre és tájékoztatja az elzárásra történő átváltoztatást kizáró okokról, a tárgyalás tartására irányuló kérelem előterjesztésének lehetőségéről. A tárca válasza értelmében a bíróság az iratok vagy a tárgyaláson megállapítottak alapján az elzárásra átváltoztatást mellőzi, ha az adott ügyben a nyelvhasználati jog sérelmét észleli, vagy az elzárást kizáró ok fennállásáról értesül.

Összességében a BM nem tartja indokoltnak a kötelező képviselet jelenleg hatályos szabályozásban foglaltaktól eltérő előírását, tekintettel annak jelentős költségvonatára, továbbá arra, hogy a szabálysértések jellemzően egyszerű megítélésűek, ugyanakkor a Szabs. tv. számos, az eljárás alá vont személy érdekeit szolgáló, garanciális jellegű rendelkezést tartalmaz, amelyek mind a meghallgatással, mind a meghallgatás nélkül lefolytatott eljárásokban érvényesülnek.

2. A meghallgatás nélküli eljárás a kiszolgáltatott személyek szempontjából:

2.1. A meghallgatás nélküli eljárásra vonatkozó hatályos szabályozás a következők szerint ismertethető.

A szabálysértési eljárás főszabály szerint az eljárás alá vont személy meghallgatása nélkül lefolytatott eljárásra épül. Amennyiben a tényállás tisztázott és az eljárás alá vont személy vagy az eljárásban részt vevő más személy meghallgatása, valamint egyéb bizonyíték megszerzése nem szükséges, a szabálysértési hatóság büntetést szab ki, illetve önállóan vagy büntetés mellett intézkedést alkalmaz (büntetesként pénzbírságot szab ki, illetve járművezetéstől eltiltás, figyelmeztetés, elkobzás vagy kitiltás intézkedést alkalmaz). A szabálysértési hatóság a határozatát a szabálysértési eljárás megindítását követő tizenöt napon belül kizárólag a szabálysértési eljárás iratai alapján hozza meg.⁸

A meghallgatás nélküli eljárásban meghozott határozat esetében a Szabs. tv. a jogorvoslati jogot akként biztosítja, hogy lehetőséget ad az eljárás alá vont személy vagy képviselője számára meghallgatás iránti kérelem nyolc napon belüli benyújtására. A kérelem alapján a szabálysértési hatóságnak meg kell hallgatnia az eljárás alá vont személyt.⁹

A bíróság elsőfokú hatáskörébe tartozó (elzárással sújtható) szabálysértések esetében ugyancsak a kontradiktórius elemeket nélkülöző, iratok alapján történő eljárás a főszabály. Amennyiben ugyanis az előkészítő eljárás iratai alapján megállapítható, hogy a tényállás tisztázott és az eljárás alá vont személy vagy a tanú, sértett, szakértő meghallgatása nem szükséges, valamint a közvetítői eljárásra utalás feltételei nem állnak fenn, a bíróság a szabálysértési eljárás iratai és az előkészítő eljárásról szóló rendőrségi jelentés alapján büntetést szab ki, illetve önállóan vagy büntetés mellett intézkedést alkalmaz. Ellenben, ha az eljárás alá vont személy őrizetbe vételére került sor, a meghallgatás nélküli döntéshozatalnak nincs helye, továbbá arra sincs törvényi lehetőség, hogy a bíróság az eljárás alá vont személy meghallgatása nélkül közérdekű munka illetve szabálysértési elzárás büntetés kiszabásáról döntsön.¹⁰ Hasonlóan a szabálysértési hatóság által lefolytatható meghallgatás nélküli eljáráshoz, nincs helye a bírósági döntés elleni fellebbezés előterjesztésének, azonban az eljárás alá vont személy vagy képviselője tárgyalás tartását kérheti.¹¹

⁷ 22/2012. BM rendelet 10/A. § és 10/B. §

⁸ Szabs. tv. 102. §

⁹ Szabs. tv. 103. §

¹⁰ Szabs. tv. 118. §

¹¹ Szabs. tv. 119. § (1)

2.2. A beadványozó megítélése szerint a meghallgatás nélküli határozathozatalra vonatkozó szabályozás hátrányosan érinti azon eljárás alá vont személyeket, akik valamely okból kifolyólag nehézséggel küzdenek hivatalos, jogi nyelvezetű szövegek értelmezése során. Így különös nehézséget jelent az olvasási problémákkal küzdő, látássérült, vak, értelmi fogyatékos személy, írástudatlan, továbbá aluliskolázott személyek számára megérteni a számos információt egyszerre tartalmazó és gyakran nem közérthető tájékoztatást nyújtó határozatokban szereplő azon figyelmeztetést is, miszerint az eljárás alá vont személy kérheti a meghallgatását. Éppen ezért a beadványozó szerint a sérülékeny csoportok tagjai vélhetően számos esetben esnek el a jogorvoslati lehetőségtől.

Ezek alapján a beadvány értelmében a sérülékeny csoportok tisztességes eljáráshoz való jogának érvényesülése érdekében kötelezni kellene a hatóságot/bíróságot arra, hogy a döntéshozatal megelőzően az eljárás alá vont személyi körülményeit tisztázza. A személyi körülmények ismerete hiányában a hatóság/bíróság – a beadványozó javaslata értelmében – meghallgatás nélkül kizárólag akkor hozhatna döntést, ha az eljárás alá vont személy a jogkövetkezményekre (azaz, hogy a büntetés kiszabására a személyi körülmények hiányában fog sor kerülni) történt figyelmeztetést követően sem nyilatkozott ezen adatokról. Amennyiben pedig a beszerzett adatok alapján megállapítható, hogy az eljárás alá vont személy fogyatékos, nem ismeri a magyar nyelvet vagy az eljárás nyelvét, írni, olvasni nem tud, illetve fiatalkorú, azaz valamilyen szempontból kiszolgáltatott személynek minősül, úgy a meghallgatás nélküli döntéshozatalra egyáltalán ne legyen törvényi lehetőség.

2.3. E kérdés kapcsán a megkeresett BM arról tájékoztatott, hogy a szabálysértési eljárások több mint 70%-ában meghallgatás nélkül születik érdemi döntés, és a szabálysértési eljárásban az európai uniós elvárásokra is figyelemmel „nagy hangsúlyt kap az érthető tájékoztatás, amely a sérülékeny csoportok számára is biztosítja a határozatok megértését és elősegíti a jogérvényesítést”. Utalt továbbá arra, hogy a rendőrség együttműködik a Magyar Helsinki Bizottsággal a „Közös fellépéssel a sérülékeny csoportokat kirekesztő kriminalizáló szabályok ellen” elnevezésű projektben. „Ezen projekt keretében a Rendőrség vállalta, hogy a Magyar Helsinki Bizottság által a közérdekű munkavégzéssel kapcsolatosan összeállított közérthető tájékoztatót a helyszíni bírságoláskor az elkövető részére átadja”.

Mindezek alapján a BM álláspontja szerint az európai uniós elvárásoknak megfelelő hazai szabálysértési jogi szabályozás biztosítja az eljárási jogok és az érintettek érdekei képviseletének lehetőségét, így jogszabály-módosítást nem tart indokoltnak ezzel összefüggésben.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az Alaptörvény 30. cikk (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el, eljárását bárki kezdeményezheti. Ugyanezen cikk (2) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez. A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 1. § (2) bekezdés a) pontja értelmében az alapvető jogok biztosa kiemelt figyelmet fordít a gyermekek jogainak, d) pontja értelmében pedig a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak a védelmére; továbbá ugyanezen szakasz (3) bekezdése értelmében megkülönböztetett figyelmet fordít a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére. Az Ajbt. 2. § (2) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése értelmében továbbá az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat.

A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Ezen túlmenően az Ajbt. 20. § (1) bekezdése arra is felhatalmazást ad, hogy az alapvető jogok biztosához benyújtott beadvány alapján – az Ajbt.-ben meghatározott kivétellel – vizsgálatot folytasson, és az Ajbt.-ben meghatározott intézkedést alkalmazza. Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztos a általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket. Szükséges utalni továbbá az Ajbt. 37. §-ára, amely arra ad felhatalmazást, hogy amennyiben az alapvető jogok biztos a álláspontja szerint az alapjogi visszásság valamely jogszabály nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra jogosult szervnél jogszabály módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését. Ez alapján a vizsgálati hatásköröm kiterjed az érintett jogszabályi rendelkezések alapjogi szempontú áttekintésére is, és azokkal összefüggésben általános jellegű észrevételek, javaslatok megfogalmazására is.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

II.1. Az alapvető jogok biztos a egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy *a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság*. A testület 9/1992. (I. 30.) AB határozatában részletesen kifejtette, hogy a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

II.2. Az Alkotmánybíróság *a tisztességes eljáráshoz való jog* kérdését több döntésében is elemezte [Vö. például 8/2015. (IV. 17.) AB határozat; 14/2004 (V. 07.) AB határozat; 22/2014. (VII. 15.) AB határozat; 6/1998. (III. 11.) AB határozat].

Ezek szerint a *tisztességes eljárás*hoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. A tisztességes eljárás követelménye által meghatározott garanciák nem abszolútak, de az általános szabály szerinti mérlegelésnek mégis abszolút korlátai. Nincs olyan szükségesség, amely miatt a tárgyalás tisztességes voltát arányosan ugyan, de korlátozni lehetne; hanem a tisztességes tárgyalás fogalmán belül alakítandó ki olyan ismérvszisztem, amely annak tartalmát adja, s csak ezen belül értékelhető bizonyos korlátozások szükséges és arányos volta. A 7/2013. (III. 1.) AB határozatban az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezései tekintetében is irányadónak tekintette a tisztességes eljárásához fűződő alapvető joggal kapcsolatban kimunkált korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot.

Az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozatában leszögezte, hogy a *tisztességes eljárás követelménye* olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény tisztességes eljárásához való jogot biztosító XXIV. és XXVIII. cikkeinek érvényesüléséhez nem elegendő, ha az érintett szervek betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését.

A fentiek alapján, álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének szabályozási szinten, illetve a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában egyaránt folyamatosan érvényesülnie kell.

Megjegyzést érdemel, hogy a szabálysértési eljárásban eljáró szervek – ideértve a bíróságokat is – valamennyien az Alaptörvény XXIV. cikkének rendelkezései hatálya alá tartoznak, figyelemmel az Alaptörvény XXIV. cikkéhez fűzött kommentár értelmezésére is. E szerint „a hatóság fogalmába tágabb értelemben minden jogalkalmazó szerv beletartozik, így a közigazgatási szervek mellett a bíróságok is. Ez utóbbiakra azonban elsősorban az Alaptörvény XXVIII. cikkében garantált fair eljárás elve vonatkozik, míg e cikk általánosan követendő a hatósági ügyekben eljáró közigazgatási szervek számára is”. Mivel az Alaptörvény XXVIII. cikke kifejezetten a bírósági eljárások tisztességeségét követeli meg – mindezt általánosan értelmezve, a szabálysértési eljárásokra vonatkoztatva is – ezért e cikk a szabálysértési ügyekben a bíróság által lefolytatható eljárásra illetve a bíróság elé állításra vonatkozó szabályok és azok gyakorlati érvényesülése tekintetében hivatkozási alapként szolgál.

Az Alkotmánybíróság ezen túlmenően az Alaptörvény szövegéből kiindulva megfogalmazta a tisztességes eljárásához való jog tartalmát kitöltő ún. részjogosítványokat. Ezek különösen: a bírósághoz fordulás joga, a tárgyalás igazságossága (ami nem garantálja a döntés igazságosságát), a tárgyalás nyilvánosságának és a bírói döntés nyilvános kihirdetésének a követelménye, törvény által létrehozott bíróság, a bírói függetlenség és pártatlanság kívánalma, továbbá az ésszerű időn belüli elbírálás. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint *része a tisztességes eljárásnak az is, hogy az eljárásban biztosítva legyen a fegyverek egyenlősége*. [22/2014. (VII. 15.) AB határozat]

A tisztességes eljárásnak tehát önállóan nem nevesített, de általánosan és nem vitatottan elismert eleme a fegyverek egyenlősége, amely a büntetőeljárásban azt biztosítja, hogy a vádnak és a védelemnek egyenlő esélye és alkalma legyen arra, hogy a tény- és jogkérdésekben véleményt formálhasson és állást foglalhasson. A fegyverek egyenlősége nem minden esetben jelenti a vád és a védelem jogosítványainak teljes azonosságát, de mindenképpen megköveteli, hogy a védelem a váddal összevethető súlyú jogosítványokkal rendelkezzen. Itt érintkezik a „fair trial” elve a védelemhez való jog hatékonyságának és a védelemre való felkészülés kellő idejének és eszközeinek követelményével. [6/1998. (III. 11.) AB határozat]

Ennél a pontnál, figyelemmel az Alaptörvény által garanciális jognak tekintett ésszerű időn belül történő eljárásra, utalni szükséges az Alkotmánybíróság azon álláspontjára, hogy az egyszerűsítés, az ésszerűsítés és a pergazdaságossági szempontok érvényre juttatásakor fokozott figyelmet kell fordítani az alkotmányos büntetőjog követelményeire.

A gazdaságossági és eljárás-egyszerűsítési szempontok nem szolgálhatnak indokul a büntetőeljárás garanciák felre tételére. [72/2009. (VII. 10.) AB határozat; 5/1999. (III. 31.) AB határozat].

Az EJEE 6. cikke szintén foglalkozik a tisztességes tárgyaláshoz való joggal. E szerint mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság *tisztességesen*, nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően.

II.3. A büntetőeljárásban érvényesülő *védelemhez való jog* értelmezése során irányadó, hogy a terhelt a büntetőeljárásban betöltött szerepéből eredően a büntetőjogi igényt érvényesítő államhatalommal szemben, a fegyverek egyenlőségének elvéből levezethető, ún. kompenzációs garanciákra jogosult. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában találkozhatunk ezzel kapcsolatos érveléssel. Mindenekelőtt utalni szükséges az Alkotmánybíróság azon döntésére, amelyben a testület kimondja, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdésében biztosított védelemhez fűződő jog értelmezésekor irányadónak tekinti a korábbi alkotmánybírói gyakorlatban kimunkált alkotmányos tételeket.¹²

Hivatkozni szükséges továbbá az Alkotmánybíróság azon döntésére, amely abból indul ki, hogy a büntetőjogi felelősség megállapításának folyamata során a bizonyítás eredményének függvényében a terhelt cselekményért viselt felelősségének valószínűsége növekedhet. A bűnügyi igazságszolgáltatás szereplőinek tévedése így helyrehozhatatlan károkkal járhat. Éppen ezért az eljárási garanciáknak és ellensúlyoknak kiemelt szerepük van abban, hogy kiküszöböljék a bűnügyi eljárások hibáit, és így megóvhassák a terheltet a büntetőjogi igényt érvényesítő hatóságok esetleges tévedéseivel szemben.

Az Alkotmánybíróság következetes álláspontja tehát, hogy *„az állami büntetőjogi igény hatékony érvényesítését szolgáló, illetve a terheltet védő eljárásjogi garanciák közötti kényes egyensúlyt az alapjogi garanciák érvényesülésének javára szükséges eldönteni?”*. Az Alkotmánybíróság ennek kapcsán *„arra a felismerésre jutott, hogy a tisztességes eljárás követelményrendszerének érvényesítését nemcsak a terhelt alapjogi igényei, hanem a jogállami igazságszolgáltatásba vetett közbizalom megőrzése, illetve megerősítése is megkívánja”*. A terheltet oltalmazó eljárásjogi garanciák hatékony érvényesítése keretében pedig az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy *„a védő feladatainak teljesítése során létfontosságú, garanciális szerepet tölt be az alkotmányos büntetőeljárásban”*.¹³

Ugyancsak az Alkotmánybíróság mondta ki, hogy a védelemhez való jog a büntetőeljárás alá vont személy azon jogaiban, illetve a hatóságok azon kötelezettségeiben realizálódik, amelyek biztosítják, hogy a vele szemben érvényesített büntetőjogi igényt megismerje, arról álláspontját kifejthesse, az igénnyel szembeni érveit felhozhassa, a hatóságok tevékenységével kapcsolatos észrevételeit és indítványait előterjeszthesse, továbbá *védő segítségét vehesse igénybe*.¹⁴ A büntetőeljárásban a terheltnek joga van ahhoz, hogy saját magát megvédje, és ahhoz is, hogy ennek érdekében védőt vegyen igénybe. Sőt az eljárási törvényben meghatározott esetekben, jellemzően akkor, ha a gyanú szerinti bűncselekmény tárgyi súlya jelentősebb, vagy *a terhelt az állami büntetőigényt érvényesítő hatóságokkal szemben jóval kiszolgáltatottabb helyzetben van*, a terhelt döntésétől függetlenül védő vesz részt a büntetőeljárásban.¹⁵

Ennél a pontnál utalnék az *AJB-3107/2012. számú jelentésben* tett ombudsmani megállapításokra, miszerint: *„Egy modern, demokratikus jogállamban megkérdőjelezhetlen elvárás, hogy – szükség esetén, törvényben rögzített körülmények között – a büntetőeljárással érintett, rászoruló terhelt javára az állam védőt biztosítson*. Leszögezhetjük, hogy Magyarországon az Alaptörvény tartalmazza, biztosítja a védelemhez való jogot, az Alkotmánybíróság pedig gondoskodott arról, hogy számonkérhető legyen az alapjog tényleges, eredményes érvényesülése is. [...]

¹² 8/2013. (III. 1.) AB határozat [25]

¹³ 34/2013. (XI. 22.) AB határozat [44, 45, 54]

¹⁴ vö. 3073/2016. (IV. 18.) AB határozat; 8/2013. (III. 1.) AB határozat; 25/1991. (V.18.) AB határozat

¹⁵ 8/2013. (III. 1.) AB határozat [26]

Ahogy az Alkotmánybíróság kifejtette, a terhelt alkotmányos joga, hogy a büntetőeljárás során a védelmére megfelelő időben, megfelelő színvonalon készülhessen fel, a váddal azonos mértékben legyen módja a tény- és jogkérdésekben véleményt formálni és állást foglalni. Nyilvánvaló, hogy a jogkérdésekben történő állásfoglalás esetén a terheltnek különösen nagy szüksége van a védő jogi szakértelmére. [...] Az érintett terheltnek nyilvánvalóan az az érdeke, hogy az ítéletre is kiható érdemi vallomása előtt szakemberrel egyeztessen, azaz védővel együtt készülhessen fel. A rászoruló terhelt – különösen a személyes szabadságát korlátozó kényszerintézkedés esetén – kiszolgáltatott helyzetben van. Ebben a helyzetben előfordulhat, hogy negligálja saját védelmét, vagy épp túl sokszor, kellő megalapozottság nélkül kívánja igénybe venni a kirendelt ügyvédet. A védő jogosítványai azonban bizonyos esetekben tágabbak lehetnek a terhelténél, így annak közvetlen kérése nélkül is eljárhat, amennyiben azt szakmailag indokoltnak látja, illetve az indokolatlan egyeztetésekkel, beadványokkal, eljárási cselekményekkel kapcsolatosan nem kell feltétlenül követnie a terhelti akaratot, elképzelést”.¹⁶

A PPJNE értelmében¹⁷ az ellene emelt vád elbírálásakor mindenkinek teljes és egyenlő joga van arra, hogy megfelelő idővel és lehetőséggel rendelkezék védelme előkészítésére és az általa választott védővel való érintkezésre; továbbá a tárgyaláson személyesen jelen lehessen, személyesen vagy az általa választott védő útján védekezhessék; amennyiben védője nincsen, tájékozottassák a védő választására vonatkozó jogáról; és minden olyan esetben, ha az igazság érdekei ezt megkövetelik, hivatalból védőt rendeljenek ki számára, és pedig ingyenesen, amennyiben nem rendelkezik a védő díjazásához szükséges anyagi eszközökkel.

Hasonlóan, az EJEE 6. cikke a tisztességes tárgyaláshoz való jog keretében akként rendelkezik, hogy minden bűncselekménnyel gyanúsított személynek joga van – legalább – arra, hogy rendelkezék a védekezésének előkészítéséhez szükséges idővel és eszközökkel; továbbá személyesen, vagy az általa választott védő segítségével védekezhessék, és ha nem állnak rendelkezésére eszközök védő díjazására, amennyiben az igazságszolgáltatás érdekei ezt követelik meg, hivatalból és ingyenesen rendeljenek ki számára ügyvédet.¹⁸

Az EJEE 6. cikke szerinti tisztességes eljáráshoz való jog egyik alapvető eleme, hogy a bűncselekménnyel gyanúsított személy jogosult legyen a hatékony ügyvédi segítségre attól kezdve, hogy őrizetbe vették. Annak megítéléséhez, hogy az igazságszolgáltatás érdekei megkövetelik-e, hogy hivatalból és ingyenesen rendeljenek ki az érintett számára ügyvédet, az EJEB több feltételt meghatározott az ítélezési gyakorlatában, amelyek között szerepel: a cselekmény súlya, a kilátásba helyezett szankció súlyossága (e körben az EJEB kimondta, hogy amennyiben az adott cselekmény miatt a személyes szabadság elvonásával járó büntetés is kilátásba helyezhető, e tény megköveteli a jogi képviselést), az ügy összetettsége, az érintett személy személyes körülményei. Utóbbi esetben azt kell külön megvizsgálni, hogy az adott személy az ügyben rendelkezik-e képességgel a saját érdekeinek ügyvéd nélküli képviselésére.¹⁹ Az EJEB e kérdés megítélése kapcsán külön is kiemelte az eljárás nyelve ismeretének hiányát.²⁰ Az EJEB ítélezési gyakorlatában találkozhatunk olyan döntéssel, amelyben azért került sor az EJEE 6. cikk 3/c. pontja (ingyenes jogi segítség biztosítása) megsértésének megállapítására, mert az érintett személy az anyagi nehézségei miatt nem rendelkezett azon eszközökkel, amelyekre az eljárásban szüksége lett volna, továbbá a szóban forgó bűncselekmény és a kiszabott büntetés súlyos, az eljárás pedig bonyolult volt, és a kérelmezőnek a nyelvi és jogi ismeretei hiányoztak. Mindezek alapján az EJEB megítélése szerint az igazságszolgáltatás érdekei megkívánták volna, hogy adott esetben a terhelt jogi segítséget kapjon.²¹

¹⁶ lsd. AJB-3107/2012. számú jelentés 35-36. old.

¹⁷ PPJNE 14. Cikk 3/b) és 3/d) pontja

¹⁸ EJEE 6. cikk 3/b) és 3/c) pontja

¹⁹ vö. az EJEE 6. cikkéhez fűzött büntetőjogi magyarázat III. alcím B) fejezete (45-46. old.) lásd: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680304c4e>

²⁰ lásd: QUARANTA v. SWITZERLAND (1991.) 35-36.; TWALIB v. GREECE (1998.) [53-54.]

²¹ lásd: TWALIB v. GREECE (1998.) [57.]

Megjegyzendő, hogy az Alkotmánybíróság megítélése szerint az EJEE célja nem az, hogy az emberi jogokat elméletben biztosítsa, hanem az, hogy garanciaként szolgáljon e jogok gyakorlati és hatékony érvényesülése tekintetében. Kifejtette, hogy az EJEB álláspontja értelmében az egyezménybeli szövegben megjelenő jogi segítség (legal assistance) semmiképpen sem azonos tartalmú a kirendelés (nomination) kifejezéssel. Éppen ilyen okból a bűnügyi hatóságok önmagában a védő kirendelésével még nem tekinthetők teljesítettnek az EJEE-ben biztosított jog érvényesítését. A hatóságoknak szükséges arról is meggyőződniük, hogy a kirendelt védőnek lehetősége van-e arra, hogy tényleges jogi segítséget nyújtson annak, akinek érdekében kirendelték. A hatóságok tehát felelősek azért, hogy lépéseket tegyenek az EJEE-ben biztosított jogok tényleges és hatékony érvényesítése érdekében.²²

A *Charta* általános szinten, de ugyancsak tárgyalja a tisztességes eljárás követelményén belül a védelemhez való jogot, mely szerint „mindenkinek biztosítani kell a lehetőséget tanácsadás, *védelem és képviselet* igénybevételéhez. Azoknak, akik nem rendelkeznek elégséges pénzeszközökkel, *költségmentességet* kell biztosítani, amennyiben az igazságszolgáltatás hatékony igénybevételéhez erre szükség van.”²³

A *Charta* szerinti követelmény tehát a védelem és képviselet igénybevételét nevesíti, amely magában hordozza a hazai szabálysértési jogban alkalmazott nem jogi képviselő megbízásának lehetőségét is azzal, hogy a kötelező védelemről nem rendelkezik, csupán a költségmentesség lehetőségének biztosításáról szól.

Indokolt említést tenni továbbá a *2013/48/EU irányelvről*, amely alapján a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy „a gyanúsítottak és a vádlottak ügyvédi segítséget vehessenek igénybe abban az időpontban és olyan módon, hogy az érintett személy a gyakorlatban hatékonyan érvényesíthesse a védelemhez való jogát”.²⁴ Ez a dokumentum azonban a kötelező ügyvédi képviselet kérdéskörére nem terjed ki, tehát a rendelkezései megmaradnak az ügyvédi segítség igénybevétele jogosultságként történő megkövetelésének szintjén, azaz abban a kérdésben, hogy az ügyvédi képviselet mely esetekben kötelező, a nemzeti jogot tekintve irányadónak.²⁵ Habár kétségtelen, hogy az ügyvédi segítség igénybevételének biztosítása a meghatalmazott ügyvéd nélkül eljáró terhelt esetében feltételezhető adott esetben az ügyvéd állam által történő biztosítását, azaz kirendelését.

A *2013/48/EU irányelv*hez szorosán kapcsolódik, de annak tárgykörén már túlmutat a *2016/1919 irányelv*, amely a terhelt költségmentességére vonatkozó kötelező minimum szabályokat fekteti le.²⁶ E dokumentum személyi hatálya azon terheltekre terjed ki, akiket megillet a *2013/48/EU irányelv* szerinti ügyvédi segítség igénybevételéhez való jog, és a) akik szabadságelvonással érintettek; b) akik számára az ügyvédi segítség biztosítását az uniós jog vagy a nemzeti jog előírja; vagy c) akiknek a jelenléte valamely nyomozási vagy bizonyításvételi cselekményen kötelező vagy megengedett.²⁷ E dokumentum 3. cikke szerint a költségmentesség „olyan, ügyvédi általi segítségnyújtáshoz biztosított tagállami finanszírozás, amely lehetővé teszi az ügyvédi segítség igénybevételéhez való jog gyakorlását”. Tartalmi szempontból az irányelv 4. cikke meghatározza, hogy azon terheltek számára, akik nem rendelkeznek elegendő anyagi forrásokkal az ügyvéd általi segítségnyújtás megfizetéséhez, biztosítani kell a költségmentesség lehetőségét, ha az igazságszolgáltatás érdekei ezt követelik meg.

²² 8/2013. (III. 1.) AB határozat [52]

²³ *Charta* 47. cikke

²⁴ *2013/48/EU irányelv* 3. cikk (1) bekezdése

²⁵ Megjegyzendő, hogy a *2013/48/EU irányelv* 2. cikke értelmében az ügyvédi segítséghez való jogot a büntetőeljáráson kívül a – hazai környezetben értelmezve – szabálysértési eljárásban (ezen belül pontosabban az elzárással sújtható szabálysértések miatt indult eljárásokban, valamint az egyéb szabálysértési eljárások bírósági szakaszában) is érvényesíteni kell.

²⁶ Az implementálás határideje 2019. május 25. napja.

²⁷ *2016/1919 irányelv* 2. cikk (1) bekezdése. Megjegyzendő, hogy ugyanezen cikk (4) bekezdése értelmében a költségmentességre vonatkozó kötelező rendelkezéseket a büntetőeljáráson kívül a – hazai környezetben értelmezve – szabálysértési eljárásban (ezen belül pontosabban az elzárással sújtható szabálysértések miatt indult eljárásokban, valamint az egyéb szabálysértési eljárások bírósági szakaszában) is érvényesíteni kell.

Ennek megítélése kapcsán a mérlegelés szempontjaiként az irányelv megfogalmazza, hogy a tagállamok az anyagi helyzet, a megalapozottság, vagy mindkettő vizsgálata alapján dönthetnek arról, hogy a költségmentesség engedélyezhető-e; továbbá annak megállapításához, hogy az igazságszolgáltatás érdekei megkövetelik-e a költségmentesség engedélyezését, – az EJEB gyakorlatához hasonlóan – figyelembe kell venni a büncselekmény súlyát, az ügy összetettségét és a lehetséges szankció súlyosságát. A megalapozottság vizsgálata esetén a megalapozottságot minden esetben fennállónak kell tekinteni, amennyiben az ezen irányelv hatálya alá tartozó eljárás bármely szakaszában a gyanúsítottat vagy a vádlottat azzal a céllal állítják a bíróság elé, hogy a fogva tartásáról döntsének; valamint a fogvatartás ideje alatt.

II.4. Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza a *diszkrimináció tilalmát*, mely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti, a XV. cikk (5) bekezdése emellett külön is kiemeli, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket. Az Alaptörvény tehát e személyeket gondoskodásra szoruló és külön védelmet igénylő csoportként emeli ki.

A töretlen alkotmánybíróági gyakorlat rögzíti, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítélt meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Utalni szükséges továbbá az EJEE 14. cikkére, amely ugyancsak tiltja a nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetést, és megköveteli az EJEE-ben meghatározott jogok és szabadságok minden megkülönböztetés nélkül történő biztosítását.

A hátrányos megkülönböztetés általános tilalma alóli kivételt jelent az Alaptörvény XV. cikk (4) és (5) bekezdése, amelyek alapján Magyarország az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedéseket is tesz. Ezek értelmében az egyenlőség tartalmi megvalósulását szolgáló, az esélyegyenlőtlenség felszámolása érdekében tett pozitív megkülönböztetés megengedett. Az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor, betegség, fogyatékoság) okán sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás *nem fakultatív feladat*: az állam köteles hatékony lépéseket tenni az eredendően, súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására.

Az alkotmánybíróági esetjog szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: e körben mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét.²⁸

Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése értelmében Magyarországnak a nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítania kell a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját, jelen esetben azt, hogy a magyar jogi szabályozás megfeleljen a CRPD által felállított és a Bizottság által jelzett kötelezettségeknek.

²⁸ vö. 11/2014. (IV. 4.) AB határozat; 40/2012. (XII. 6.) AB határozat

Ebbe nemcsak az tartozik bele értelemszerűen, hogy a jogrendszerben nem maradhatnak olyan szabályok, amelyek nem egyeztethetőek össze a CRPD rendelkezéseivel, hanem az is, hogy ahol szükséges, ott a jogalkotó érdemi és hatékony lépéseket tegyen a hiányzó szabályozás megalkotása érdekében.

A CRPD 4. cikke értelmében a részes államok kötelezettséget vállalnak arra, hogy biztosítják és elősegítik valamennyi alapvető emberi jog és szabadság teljes megvalósulását valamennyi fogyatékossgal élő személy számára, a fogyatékossgal alapján történő bármiféle hátrányos megkülönböztetés nélkül. Ennek érdekében a részes államok vállalják többek között, hogy meghoznak minden megfelelő jogalkotási, közigazgatási és egyéb intézkedést a CRPD-ben foglalt jogok végrehajtása érdekében; továbbá megtesznek minden megfelelő intézkedést, ideértve a jogalkotási lépéseket is, a fogyatékossgal élő személyek hátrányos megkülönböztetését tartalmazó törvények, rendelkezések, szokások és gyakorlat módosítása vagy eltörlése érdekében.²⁹

II.5. A *gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát* az állam mind jogalkotói, mind jogalkalmazói szinten köteles tiszteletben tartani és garantálni.

A gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése rögzíti. A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. *E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat.* Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam köteletségét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére. A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében. Az Egyezmény preambuluma szerint *a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondoskodásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt.*

E kérdéskör kapcsán ugyancsak hivatkozni szükséges továbbá az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése által elvárt azon követelményre, mely szerint Magyarországnak a nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítani kell a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. A gyermekek védelemhez, gondoskodáshoz való joga tekintetében ez a jogharmonizáció az alábbi nemzetközi és európai uniós dokumentumoknak való megfelelésre kötelez.

Az *Egyezmény* 3. cikke a gyermekvédelem legfontosabb alapelvét teremtette meg azzal, hogy a szociális védelem köz- és magánintézményeit, a bíróságokat, a közigazgatási hatóságokat és a törvényhozó szerveket arra hívja fel, hogy minden, a gyermeket érintő döntésükben a *gyermek mindennekfelett álló érdekét* vegyék figyelembe elsősorban. Az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága értelmezésében a gyermek mindennekfelett álló érdeke egyrésztől jogot jelent arra, hogy a gyermek legfőbb érdeke elsőbbséget élvezzen a többi érdekekkel szemben; másrésztől a jogi rendelkezések értelmezését elősegítő alapelv, amely alapján több lehetséges értelmezés közül azt kell elfogadni, amely a gyermek legfőbb érdekét szolgálja; harmadrészt eljárásjogi alapelv, amely alapján egy gyermeket, gyermekek egy csoportját vagy általában véve a gyermekeket érintő döntések meghozatalakor a döntésnek a gyermekre, gyermekekre való pozitív és negatív hatásait értékelve kell eljárni. A gyermek legfőbb érdekének elsődlegességét deklaráló alapelvnek fő célja az Egyezményben szereplő jogok teljes és hatékony garantálása, valamint a gyermek fejlődési lehetőségeinek holisztikus szemszögből való megközelítése.

²⁹ CRPD 4. cikk 1/a) és 1/b) pontja

Ez tehát a részes államoktól gyermekjogi központú szemléletet, továbbá a gyermek fizikai, pszichológiai, érzelmi és lelki egységének valamennyi területen történő biztosítását követeli meg.³⁰

Az *Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a gyermekbarát igazságszolgáltatásról szóló iránymutatása* (a továbbiakban: Iránymutatás) szerint pedig a gyermekbarát igazságszolgáltatás olyan igazságszolgáltatási rendszer, amely az elérhető legmagasabb szinten biztosítja a gyermekek jogainak tiszteletben tartását és hatékony érvényesítését, figyelembe véve az Iránymutatásban felsorolt elveket, megfelelően tekintetbe véve a gyermek érettségét, értelmi szintjét és az ügy körülményeit. Olyan igazságszolgáltatás, amely hozzáférhető, az életkornak megfelelő, gyors, gondos, a gyermekek jogaihoz és szükségleteihez igazodó és azokra koncentrált, tiszteletben tartja a gyermekek jogait, beleértve a tisztességes eljáráshoz való jogot, az eljárásban való részvétel és az eljárás megértésének jogát, a magánélet, a családi élet, az integritás és a méltóság tiszteletben tartásához fűződő jogot.³¹

A gyermekek érdekeinek az igazságszolgáltatásban történő megjelenése kapcsán külön kiemelendő a 2016/800 irányelv, amelynek 6. cikke a fiatalkorúak ügyvédi támogatására vonatkozó garanciákat állapítja meg.³² E szerint a büntetőeljárás során gyanúsított vagy vádlott gyermekeknek a 2013/48/EU irányelvnek megfelelően van joguk ügyvédi segítség igénybevételéhez, ezért ez az irányelv alapvetően nem az erre való jogosultság szabályozására született. Előírja azonban a tagállamok számára, hogy *gondoskodjanak róla, hogy a gyermekek ügyvédi támogatást kapjanak annak érdekében, hogy ténylegesen érvényesíteni tudják a védelemhez való jogot*. Azt is megköveteli az irányelv, hogy a gyermekek indokolatlan késedelem nélkül ügyvédi támogatást kapjanak, amint tudomásukra jut, hogy gyanúsítottak vagy vádlottak.³³

Ugyanezen cikk lehetőséget ad arra is, hogy a tisztességes eljáráshoz való jogot tiszteletben tartva a tagállamok eltérjenek az ügyvédi támogatás biztosításának az irányelv 6. cikk (3) bekezdésében részletezett követelményeinek teljesítésétől, amennyiben az ügyvédi támogatás az ügy körülményeire tekintettel nem arányos, figyelembe véve a bűncselekmény súlyosságát, az ügy összetettségét, valamint a cselekmény esetében meghozható intézkedéseket, mindvégig kiemelt figyelmet fordítva a gyermek legjobb érdekére. Mindazonáltal e cikk értelmében a tagállamok mindenképpen ügyvédi támogatást biztosítanak a gyermekek számára, amennyiben az ezen irányelv hatálya alá tartozó eljárás bármely szakaszában a gyermeket azzal a céllal állítják illetékes bíróság vagy bíró elé, hogy a fogva tartásáról döntsenek; valamint a fogvatartás ideje alatt. Továbbá, e cikk értelmében a tagállamok azt is kötelesek biztosítani, hogy *a szabadságtól való megfosztás nem szabható ki büntetésként, kivéve, ha a gyermek olyan ügyvédi támogatásban részesült, amely lehetővé tette a gyermek védelemhez való jogának tényleges gyakorlását, és ez a segítség mindvégig rendelkezésére állt a bírósági tárgyalások során*. Végül hangsúlyozandó, hogy e cikk azt is meghatározza, hogy abban az esetben, amikor a gyermek számára ezen irányelv alapján ügyvédi támogatást kell biztosítani, de nincsen jelen ügyvéd, az illetékes hatóságoknak ésszerű időtartamra el kell halasztaniuk a gyermek kihallgatását vagy az adott eljárási cselekményt annak érdekében, hogy az ügyvédnek lehetősége legyen megérkezni, továbbá, ha a gyermeknek nincs meghatalmazott védője, akkor gondoskodjanak a gyermek számára egy ügyvédről.

³⁰ Lásd: az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága 14. sz. állásfoglalásának különösen 4-6., valamint 32. pontjában http://www2.ohchr.org/English/bodies/crc/docs/GC/CRC_C_GC_14_ENG.pdf; lásd még: A/B-1235/2016. számú jelentés

³¹ Lásd még: A/B-1235/2016. számú jelentés

³² Megjegyzendő, hogy a 2016/800 irányelv 2. cikke értelmében a fiatalkorúaknak nyújtandó eljárási biztosítékokat a büntetőeljáráson kívül a – hazai környezetben értelmezve – szabálysértési eljárásban (ezen belül pontosabban az elzárással sújtható szabálysértések miatt indult eljárásokban, valamint az egyéb szabálysértési eljárások bírósági szakaszában) is érvényesíteni kell.

³³ A 2016/800 irányelv 6. cikk (3) bekezdése azt is előírja, hogy „a gyermekek számára mindenképpen ügyvédi támogatást kell biztosítani az alábbi időpontok közül a legkorábbiiban: a) a rendőrség vagy egyéb bűnüldöző vagy igazságügyi hatóság általi kihallgatásukat megelőzően; b) a (4) bekezdés c) pontjával összhangban bármely nyomozó vagy más illetékes hatóság által bármely nyomozati vagy más bizonyításvételi cselekmény lefolytatásakor; c) a szabadságelvonást követően indokolatlan késedelem nélkül; d) amennyiben büntetőügyekben hatáskörrel rendelkező bíróságra idézték be, az említett bíróság előtti megjelenés előtt kellő időben.”

A 2016/800 irányelv 18. cikke továbbá arra kötelezi a tagállamokat, hogy a költségmentességre vonatkozó nemzeti joguk garantálja az ügyvédi támogatás igénybevételéhez való, a 6. cikk szerinti jog hatékony gyakorlását.

III. Az ügy érdemében

III.1. A védekezéshez való jog:

III.1.1. A szabálysértési jogban érvényesülő védekezéshez való jog vizsgálatát megelőzően szükséges kitérni a *szabálysértési jog és a büntetőjog egymáshoz való viszonyának* alapvető kérdéseire.

Álláspontom szerint a büntetőeljárásban érvényesülő tisztességes eljáráshoz való jog, valamint az annak részét képező *védelemhez való jog a szabálysértési eljárásban egyaránt, deklaráltan érvényesítendő garanciának minősül*, az alábbiak szerint. Az EJEE 6. cikke szerinti védelemhez való jog a büntetőeljárások mellett a szabálysértési eljárásokban is alkalmazandó. Az e cikk tárgyi hatálya alá tartozó bűncselekmény-fogalom az EJEB gyakorlata szerint ugyanis szélesebb kontextusban értelmezendő. E szerint abból kell kiindulni, hogy amennyiben az adott nemzeti jog egy cselekményt bűncselekményként minősít, az nyilvánvalóan a 6. cikk hatálya alá tartozik. Azonban a kriminalizáció ténye önmagában véve csupán egy kiindulópont, amely mögött szükséges megvizsgálni az érintett eljárás sajátosságait is. Egyfajta második lépcsőként figyelembe kell venni az érintett cselekmény jogi természetét, azaz, hogy: a cselekmény törvényi tényállása egy meghatározott személyi kört céloz-e meg vagy egy általános érvényű kötelezettséget teremt-e; a cselekmény miatti eljárás lefolytatására valamely közjogi szerv jogosult-e a jogkövetkezmények törvényes kikényszeríthetőségére vonatkozó hatáskörén belül; a cselekmény jogi szabályozása büntető vagy elrettentő céllal bír-e; a kilátásba helyezett büntetés bűnösségen alapul-e; más részes államok milyen minősítést alkalmaznak. Harmadsorban vizsgálni szükséges az adott cselekményhez fűzött szankciót is. E körben döntően a kilátásba helyezett szankció felső határát kell alapul venni, ugyanakkor önmagában véve az a tény, hogy a cselekmény szabadságvesztéssel nem fenyegetett, nem minősül meghatározónak a cselekmény bűncselekményi jellegének megítélésében. Az EJEB gyakorlata értelmében továbbá a második és a harmadik feltétel nem tekintendő kumulatívnak.³⁴ Ezzel párhuzamosan figyelemmel kell lenni arra is, hogy a *szabálysértési jog hatályos hazai szabályozása* egyértelműen a kriminális szabályszegések pónalizálása irányába tolódott el, különös tekintettel arra, hogy a korábbi szabálysértési rendszer szerinti tényállások egy része, döntően igazgatásellenes jellegére figyelemmel, a Szabs. tv. értelmében már nem minősül szabálysértésnek. A Szabs. tv. tehát elsősorban és jellemzően a kriminális jellegű magatartások szankcionálására összpontosít, amelyet bizonyít a Szabs. tv. preambuluma is azzal, hogy a törvény tárgyi hatályát kifejezetten a kriminális jellegű szabályszegésekre korlátozza.³⁵

Az *Alkotmánybíróság következetes álláspontja* szerint a szabálysértési tényállásoknak az a csoportja, amely a kriminális magatartásokat szankcionálja, a büntetőjoggal rokon, a következő érvek alapján. Az EJEB több ítéletéből kirajzolódik, hogy az EJEE 6. cikkének rendelkezései „a strasbourgi gyakorlat szerint olyan magatartások megítélésénél is alkalmazást nyernek, amelyek a nemzeti jog szerint akár fegyelmi, akár szabálysértési eljárás alapjául szolgálnak”. A szabálysértési jog a felelősségi szabályok terén a büntetőjog és a büntető eljárásjog elemeiből építkezik. A szabálysértési és a büntetőjog szoros összefüggésére, a szabálysértési eljárás kriminális jellegére tekintettel tehát ez az eljárás is meg kell, hogy feleljen a büntető eljárással szemben támasztott legalapvetőbb alkotmányos követelményeknek.³⁶ A *Kúria* Büntető Kollégiumának Joggyakorlat-elemző csoportja a fentiekkel összhangban ugyancsak arra a következtetésre jutott, hogy a Szabs. tv. megerősíti a büntetőjogi és büntető eljárásjogi elemeket e jogterületen, és a törvényben több esetben észrevehetően erősödik a kriminális jelleg.

³⁴ vö. az EJEE 6. cikkéhez fűzött büntetőjogi magyarázat I. alcím A) fejezete (6-7. old.) lásd: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680304c4e>

³⁵ Szabs. tv. preambuluma: „A társadalmi együttélés általánosan elfogadott szabályait sértő vagy veszélyeztető, a bűncselekményként történő büntetni rendeléshez szükséges kockázatokkal és veszélyességgel azonban nem rendelkező *kriminális* cselekmények elleni hatékony fellépés érdekében az Országgyűlés a következő törvényt alkotja:”.

³⁶ vö. 38/2012. (XI. 14.) AB határozat; 63/1997. (XII. 12.) AB határozat

A Kúria is hivatkozott a Szabs. tv. preambulumára, amennyiben az a Kúria álláspontja szerint radikális szemléletváltást mutat, hiszen valamennyi szabálysértést a társadalmi együttélés általánosan elfogadott szabályait sértő vagy veszélyeztető kriminális cselekménynek nyilvánított. Emellett a legfőbb bírói testület a Szabs. tv. 1. § (1) bekezdésében adott fogalommal is érvel, miszerint szabálysértés az a Szabs. tv. által büntetni rendelt tevékenység vagy mulasztás, amely veszélyes a társadalomra. A társadalomra veszélyesség azonban a bűncselekmény fogalom alkotórésze, így azzal, hogy a Szabs. tv. által bekerült a szabálysértés fogalmi elemei közé is, és maga a Szabs. tv. fogalmazza meg, hogy minden szabálysértés kriminális cselekmény, „aligha képezheti vita tárgyát, miszerint a szabálysértési jog gyakorlatilag kriminalizálódott”.³⁷

Végül fontos rámutatni arra, hogy a kriminalizálódásától függetlenül a szabálysértési jog a büntetőjoggal szemben nem a védelemhez való jogot szabályozza, helyesebb a *védekezéshez való jogra* hivatkozni e körben.

A büntetőjogi értelemben vett védelemhez való jog ugyanis – amint az a fentiekben is levezetésre került – magában foglalja a személyes védekezéshez való jogot, valamint az ügyvéd igénybeviteléhez való jogot is. A szabálysértési jogban a védekezés joga szintén egyfelől az eljárás alá vont személy személyes védekezési lehetőségeire utal, másfelől azonban azon jogosultságot fogja át, miszerint az eljárás alá vont személy képviselőt vehet igénybe a védekezésének ellátására.³⁸

Alapvető különbség, hogy míg a szabálysértési eljárásban a képviselő útján történő védekezés egyszerre jelentheti jogi végzettség nélküli személy és ügyvéd meghatalmazását is, addig a büntetőeljárásban a védelemhez való jog keretében csak ügyvéd – illetve európai közösségi jogász – igénybevétele lehetséges, amely mellett elkülönülten, önálló jogi státuszt szerezve jelenik meg a terhelt segítőtje (hozzátartozó, törvényes képviselő stb.).³⁹ A büntetőeljárásban tehát az ügyvédi státuszra és jogosultságokra tekintettel a terhelt nem személyesen történő védekezése mindenképpen a más személy (ügyvéd) által biztosított jogi segítségen alapszik. A szabálysértési jog ezzel szemben csupán lehetővé teszi az ügyvédi meghatalmazást az eljárás alá vont személy számára. A fentiekkel összefüggésben azonban, mivel a védői és az ún. segítői szerep intézményesen, jogi státuszát tekintve nem különül el egymástól, a szabályozás magában hordozza annak kockázatát, hogy adott esetben jogi támogatás nélkül kényszerüljön védekezésre az eljárás alá vont személy.

Ezzel kapcsolatban tisztázni szükséges, hogy a szabálysértési eljárások mely csoportja tekinthető olyanak, amelyben a büntetőjogi védelemhez való jog szintjének megfelelően szükséges biztosítani az eljárás alá vont személy számára a védelemhez való jogot (illetőleg a védekezéshez való jogot). Az előzőekben részleteztem, hogy a szabálysértési jog a kriminalizáció irányába mozdult el, de alapvetően megmaradt az ún. bagatell szabályszegések tárgykörénél. A szabálysértési eljárások jellemzően és főszabály szerint az iratok alapján, lehetőleg gyors eljárásban kerülnek lefolytatásra, amely eljárások ez által nyilvánvalóan csekély mértékű eljárási költségeket generálnak. A büntetőjoghhoz hasonló kötelező védelem e szabálysértési eljárásokba való általános bevezetése ezért nagy eséllyel eredményezhetné, hogy adott esetben az automatikusan, ex lege kötelező védői részvétellel az eljárások elhúzódhatnának, a szabálysértési költségek pedig növekednének.

³⁷ Ild.: a Kúria Büntető Kollégiumának Joggyakorlat-elemző csoportja 2015.EL.II.H.13.SZABÁLYSÉRTÉS-37.szám alatt elkészített összefoglaló véleménye a szabálysértési ügyek bírói gyakorlatát érintően (elérhető: http://www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_5.pdf)

³⁸ Szabs. tv. 34. § (1) Az eljárás alá vont személyt megilleti a védekezéshez való jog. (2) A szabálysértési hatóság és a bíróság köteles biztosítani, hogy az eljárás alá vont személy az e törvényben meghatározott módon védekezhessen. Szabs. tv. 53. § (1) Az eljárás alá vont személy érdekében a szabálysértési eljárás bármely szakaszában törvényes képviselője vagy az általa vagy törvényes képviselője által írásban meghatalmazott nagykorú személy (a továbbiakban együtt: az eljárás alá vont személy képviselője) járhat el.

³⁹ Megjegyzést érdemel, hogy a Be. is ismeri a képviselő pozícióját, azonban más kontextusban értelmezi azt, mint a Szabs. tv. A képviselő ugyanis a büntetőeljárás sértettje, magánvádolója vagy egyéb érdekeltje oldalán járhat el; a terhelt jogainak képviselete nem tartozik e körbe.

Mivel a Szabs. tv. értelmében az eljárás alá vont személy képviselőjének indokolt készkiadása és díja szabálysértési költségnek minősül, amely főszabály szerint az elmarasztalt eljárás alá vont személyt terheli, az egyszerű megítélésű ügyekben egy ilyen szabályozás éppen ellenkező hatást válthatna ki és aránytalanul súlyos terhet róna az egyébként is sérülékeny csoporthoz tartozó eljárás alá vont személyekre.⁴⁰

Ezek alapján megítélésem szerint – figyelemmel a fent hivatkozott európai uniós irányelvek tárgyi hatályának a szabálysértési eljárások meghatározott típusára való kiterjesztésére is – a jelen vizsgálat tárgyát elsősorban a büntetőjoghoz közelebb álló és a személyi szabadság elvonásának lehetőségét magában hordozó elzárással sújtható szabálysértésekre célszerű szűkíteni.⁴¹

Természetesen adódhatnak az egyéb szabálysértési eljárásokban is olyan egyedi helyzetek, amikor a büntetőeljárás jogban érvényesülő védelemhez való jognak megfelelő szintű védői segítség szükségessége megelőzi a gazdaságosság érdekét, ilyen esetben egyéni mérlegelés alapján szükséges dönteni a védő kirendeléséről.

III.1.2. *A büntetőeljárás jogban a védelemhez való jog, azon belül a védő igénybevételéhez való jog tartalmát* – amint azt fentebb részletesen kifejtettem – az alkotmánybíróági és a strasbourgi bírósági gyakorlat, valamint a nemzetközi és európai uniós dokumentumok egyaránt értelmezték és formálták, ezért annak a hazai jogi szabályozás és jogalkalmazói gyakorlat keretében is bizonyos feltételeknek, kötöttségeknek megfelelően kell megjelennie. A hazai büntetőeljárás jogi kontextusban a védelemhez való jog normatívan a Be. 5. §-ában kerül nevesítésre. E szerint „a terheltet megilleti a védelem joga”. A Be. szerint a terhelt személyesen védekezhet, és a védelmét az eljárás bármely szakaszában védő is elláthatja, ám a védő eljárása a Be.-ben meghatározott esetekben kötelező.⁴²

A Be. 46. §-a sorolja fel azon eseteket, amikor a büntetőeljárásban kötelező a védő részvétele. Ezeken túlmenően bizonyos törvényi feltételek esetén, illetve meghatározott eljárástípusokban ugyancsak kötelező az ügyvédi részvétel, azonban jelen vizsgálat e rendelkezésekre nem terjed ki. Alapvetően tehát *meghatalmazott védő hiányában a nyomozó hatóság, az ügyészség, illetve a bíróság védőt köteles kirendelni a terhelt számára*, ha a) a bűncselekményre a törvény ötévi vagy ennél súlyosabb szabadságvesztést rendel; b) a terheltet fogva tartják; c) a terhelt hallássérült, siketvak, vak, beszédképtelen vagy – a beszámítási képességére tekintet nélkül – kóros elmeállapotú; d) a terhelt a magyar nyelvet, illetőleg az eljárás nyelvét nem ismeri; e) a terhelt egyéb okból nem képes személyesen védekezni; f) a Be. erről külön rendelkezik.⁴³ Nagyon fontos – a nemzetközi elvárásoknak való megfelelést is célzó – garanciális szabály, hogy a bíróság, az ügyészség, illetve a nyomozó hatóság a kötelező védelem eseteitől függetlenül akkor is védőt rendel ki, ha a védelem ugyan nem kötelező, de a terhelt azért kéri védő kirendelését, mert a jövendelmi viszonyai miatt nem tud a védelméről gondoskodni.⁴⁴ Ugyancsak védő kirendelésére kerül sor – kérelemre vagy akár hivatalból is –, *ha ezt a terhelt érdekében az eljáró szerv szükségesnek tartja*.⁴⁵

III.1.3. A védelemhez való jogon belül célszerű megvizsgálni – és a szabálysértési jog szempontjából elemezni – a Be. szerinti *kötelező védelem azon eseteit, amelyek a szabálysértési eljárásban is értelmezhetőek, relevanciával bírhatnak*. Ezzel összefüggésben előjáróban szükséges megjegyezni, hogy a védelemhez való jog, azon belül pedig a kötelező védelem garantálásának kérdése elsősorban nem a helyszíni eljárások kontextusában bír relevanciával.

⁴⁰ Szabs. tv. 92. § (1) bekezdés b) pontja és (2) bekezdése

⁴¹ Amint arra korábban már utaltam, a hivatkozott európai uniós irányelvek előírásai a kisebb súlyú jogsértések, azaz a szabálysértések tekintetében csak az elzárással sújtható szabálysértések miatt indult eljárások egészében, valamint az egyéb szabálysértési eljárások bírósági szakaszában érvényesítendőek.

⁴² Be. 5. § (3) és (4) bekezdése

⁴³ Be. 46. § és 48. § (1) bekezdése

⁴⁴ Be. 48. § (2) bekezdése

⁴⁵ Be. 48. § (3) bekezdése

A helyszíni eljárások során ugyanis a legsúlyosabb, a személyi szabadságot korlátozó szankció, az elzárás büntetés kiszabására nincs lehetőség (elzárás ugyanis már csak a kiszabott, de meg nem fizetett helyszíni bírság végrehajtása keretében merülhet fel, ha a bírság közérdekű munkával történő megváltására sem került sor). Ezen túlmenően, a helyszíni bírság összege általában alacsonyabb a szabálysértési pénzbírság összegénél, továbbá a helyszíni eljárás – a rendszerét és a bírságolás törvényi feltételeit tekintve – alapvetően egy kedvező eljárási formát képvisel mind a hatóság, mind az elkövető számára. Ezek az *ex lege* kedvezményes feltételek, valamint az eljárás azonnali, helyszíni intézkedéssel történő lefolytatása olyan tényezők, amelyek megkímélik az eljárás alá vont személyt az esetleges eljárási traumától, eljárási költségektől, így összességében a védői segítség igénye nem, vagy csak nagyon kivételes esetekben merül fel. Ezek alapján álláspontom szerint a szabálysértési eljárásokban érvényesítendő védői segítséghez való jog a helyszíni eljárások rendszerét érintetlenül hagyva, attól függetlenül vizsgálendő kérdéskör.

a) A fogyatékos személyek:

A Be. 46. § c) pontja kötelezővé teszi a védő kirendelését, ha a terhelt hallássérült, siketvak, vak, beszédképtelen vagy – a beszámítási képességére tekintet nélkül – kóros elmeállapotú.⁴⁶ Ezeknek a terhelt személyéhez kötődő tényezőknek a fennállása természetesen minden esetben az eljáró szerv vizsgálatának tárgyát kell, hogy képezzék.

A szabálysértési eljárásban a kötelező ügyvédi képviselő helyett a Szabs. tv. az eljárás alá vont személy hatékony védekezését korlátozó fenti tényezőket a következő „alternatív” szabályokkal törekszik kompenzálni: a hallássérült, siketvak eljárás alá vont személy jelnyelvi tolmács kirendelését kérheti, továbbá a hallássérült, siketvak, vak eljárás alá vont személy részére az őrizetbe vétele esetén a jogairól szóló tájékoztatást az állapotára figyelemmel köteles megadni a hatóság.⁴⁷ A beszéd fogyatékos személynek a Szabs. tv. szerint lehetősége van arra, hogy meghallgatása esetén írásban tegyen nyilatkozatot, illetve a beszédképtelenségre ugyancsak figyelemmel kell lennie a hatóságnak, amikor az őrizetbe vétele során a jogairól tájékoztatják.⁴⁸ A kóros elmeállapot továbbá ugyancsak olyan tényező, amelyre az őrizetbe vétel alkalmával megadott tájékoztatás során figyelemmel kell lenni; emellett megjegyzendő, hogy a Szabs. tv. értelmében, amennyiben a szabálysértés elkövetése után bekövetkezett elmebetegség miatt az eljárás alá vont személy nem tud részt venni az eljárásban, az az eljárás felfüggesztését eredményezi.⁴⁹ A Szabs. tv. továbbá a fogyatékos személyek esetében kizárja az elzárás büntetést és a kiszabott bírság elzárásra átváltoztatását, ahogyan a bírság közérdekű munkával sem váltható meg.⁵⁰ Végül említést érdemel a BM által is kiemelt gondnoki, illetve törvényes képviselői közreműködés lehetősége, amely valóban jelent egyfajta – azonban nem jogi jellegű – segítséget az eljárás alá vont személy számára.

Vitathatatlan mindazonáltal, hogy sem a tájékoztatás érzékenysége – tekintve, hogy az adott személy állapotára figyelemmel történő tájékoztatás megkövetelése csupán általános jogszabályi szintű megfogalmazásban ölt testet, amelynek a konkrét esetekre történő adekvát alkalmazása jogalkalmazói nehézségeket vethet fel –, sem a tolmács kirendelése, illetve a törvényes képviselő eljárásba történő bevonása nem tekinthető olyan garanciának, mint amely az ügyvédi segítség igénybevételével azonos szinten biztosítja az adott személy hátrányos helyzetéből eredő kompenzációját. Az ügyvédi képviselő ugyanis sajátos funkcióval bír, amely nem helyettesíthető a „laikus” képviselő, a tolmács vagy a hatóság tevékenységével sem. Ezt támasztja alá az ügyvédi tevékenység önálló hivatásként történő szabályozottsága is.

⁴⁶ Érdemes megjegyezni, hogy az új büntetőeljárásról szóló törvény szövegét tartalmazó, T/13972. számú törvényjavaslat – amelynek tárgyalása jelenleg folyamatban van a Parlamentben – (a továbbiakban: új Be. tervezete) e pontot a következők szerint módosítaná: „a terhelt hallássérült, siketvak, vak, beszéd fogyatékos, más okból kommunikációképtelen, vagy abban súlyos fokban korlátozott, továbbá – a beszámítási képességére tekintet nélkül – kóros elmeállapotú”.

⁴⁷ Szabs. tv. 67. § (2) bekezdése, 73. § (12) bekezdése; lásd még: 22/2012. BM rendelet 10/A. § (3) bekezdése

⁴⁸ Szabs. tv. 67. § (2) bekezdése, 73. § (12) bekezdése

⁴⁹ Szabs. tv. 82. § (1) bekezdés d) pontja

⁵⁰ Szabs. tv. 10. § a) pontja, 142. § (2) bekezdés a) pontja

A fogyatékos személyek hátrányainak enyhítése, esélyegyenlőségük megalapozása, illetve a társadalom szemléletmódjának alakítása érdekében került megalkotásra a Fot., amely úgy fogalmaz, hogy a fogyatékos emberek a társadalom egyenlő méltóságú, egyenrangú tagjai, akik a mindenkit megillető jogokkal és lehetőségekkel csak jelentős nehézségek árán vagy egyáltalán nem képesek élni.⁵¹ A Fot. 4. § a) pontjában olvasható definíció szerint „fogyatékos személy: az a személy, aki tartósan vagy véglegesen olyan érzékszervi, kommunikációs, fizikai, értelmi, pszichoszociális károsodással – illetve ezek bármilyen halmozódásával – él, amely a környezeti, társadalmi és egyéb jelentős akadályokkal kölcsönhatásban a hatékony és másokkal egyenlő társadalmi részvételt korlátozza vagy gátolja”. A CRPD annak deklarálásával, hogy a fogyatékosokkal élő személyek tényleges egyenlőségének előmozdításához és eléréséhez szükséges különleges intézkedések nem tekintendők hátrányos megkülönböztetésnek,⁵² arra kötelezi a tagállamokat, hogy hozzák meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a fogyatékosokkal élő személyek cselekvőképességének gyakorlásához esetlegesen szükséges – megfelelő és hatékony biztosítékokat jelentő – segítség hozzáférhetővé váljon.⁵³ Ezen túlmenően a CRPD azt is előírja a részes államoknak, hogy a fogyatékosokkal élő személyek számára másokkal azonos alapon biztosítsák az igazságszolgáltatáshoz való hatékony hozzáférést, hogy megkönnyítsék tényleges részvételüket minden jogi eljárásban.⁵⁴

A szabálysértési eljárásokban ezért az eljárás alá vont fogyatékos személyek – ideértve többek között a Be. hivatkozott pontjában felsorolt hallássérült, sietvak, vak, beszédképtelen és a beszámítási képességre tekintet nélkül kóros elmeállapotú személyeket is – esetében jellemzően ugyanolyan jelentősége lehet az ügyvédi segítségnek, mint a büntetőeljárásokban, függetlenül attól, hogy az adott cselekmények társadalomra veszélyessége kisebb a bűncselekményekéhez képest, valamint attól is, hogy a Szabs. tv. jelenleg is tartalmaz néhány garanciális rendelkezést az eljárás alá vont, bizonyos típusú fogyatékosokkal élő személyek számára, és a fogyatékos személyekkel szemben az elzárás lehetőségét egyébiránt kizárja. Ennél a pontnál azonban szükséges megjegyezni, hogy a fogyatékos, illetve a fogyatékos személy fogalom szélesebb kontextusban értelmezendő, mint a Be. 46. § c) pontja által átfogott személyi kör. Kiemelten fontos, mégsem szerepel e hivatkozott felsorolásban többek között az értelmi fogyatékos, pedig az értelmi fogyatékos személy ugyancsak igényelné a kötelező ügyvédi segítséget. A hatályos büntető eljárásjogi szabályozás értelmében azon személyek, akik valamilyen fogyatékossgal élnek, amennyiben nem tartoznak a Be. 46. § c) pontja szerinti esetek közé, minden bizonnyal a Be. 46. § e) pontja szerinti esetkör – egyéb okból nem képes személyesen védekezni – hatálya alá esnek. Mindazonáltal, anélkül, hogy jelen vizsgálat részét képezné e büntető eljárásjogi szabályozás elemzése, megállapítható, hogy – mivel a CRPD az egyes fogyatékossgok között nem tesz különbséget és valamennyi típusú fogyatékossgal élő személy számára megköveteli az azonos szintű tagállami segítséget – nem áll összhangban a nemzetközi elvárásokkal a fogyatékossg egyes típusainak kiemelt esetként szerepeltetése. A fogyatékos személyek meghatározás vonatkozásában az egységes jogalkalmazás azért is különösen fontos, mert az érintett személyek adott esetben a fogyatékossguk típusától függetlenül is nehézségekbe ütköznek az érdekeik, jogaik érvényesítése során, ugyanis befogadó társadalmi környezet híján kevésbé aktív résztvevői a közösségüknek, ezért a jogaik megismerése kapcsán is jellemzően hátrányos helyzetben vannak, érdekérvényesítő képességük csökkent.

Mindezek alapján álláspontom szerint *az Alaptörvény XV. cikke által megkövetelt egyenlő bánásmóddal, valamint az ennek érvényesítése érdekében elvárt társadalmi felzárkózást célzó állami köteleességgel, továbbá a CRPD által a fogyatékos személyek hatékony jogérvényesítéséhez kapcsolt követelményekkel összefüggő visszasságot eredményező, és felveti a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét az, hogy a Szabs. tv. a CRPD értelmezésében fogyatékossgal érintett személyi kör számára nem garantálja a hatékony védői segítséget.*

⁵¹ Ild. Fot. preambuluma

⁵² CRPD 5. cikk 4. pontja

⁵³ CRPD 12. cikk 3. és 4. pontja

⁵⁴ CRPD 13. cikk 1. pontja

Mivel azonban az e sérülékeny csoportba tartozó eljárás alá vont személyek esetén nincs törvényi lehetőség a szabálysértési elzárás kiszabására, illetve a kiszabott bírság elzárásra átváltoztatására, tehát az eljárás alá vont személy, illetve az elkövető személyi szabadságának elvonására sem, ezért az ilyen személyekkel szemben lefolytatható valamennyi szabálysértési eljárásban a kötelező védelem előírása magában hordozná annak veszélyét, hogy az egyszerű megítélésű ügyekben is végső soron az érintett személyt terhelné – aránytalanul – az ügyvédi képviselő költsége. Mindezek alapján, különös tekintettel a CRPD sztenderdjeire, indokoltnak tartom legalább a hatóság, bíróság *diszkrecionális döntésétől függő védői kirendelés szabályainak bevezetését* a szabálysértési eljárásokban a CRPD hatálya alá tartozó személyi kör vonatkozásában.

b) A magyar nyelv vagy az eljárás nyelve ismeretének hiánya, az írni-olvasni nem képes személyek:

A Be. 46. § d) pontja szerint kötelező védő részvétele a büntetőeljárásban, ha a terhelt a *magyar nyelvet, illetve az eljárás nyelvét nem ismeri.*

A Szabs. tv. a nyelvismereti hiányt azonban nem az ügyvédi segítség kötelezővé tételével, hanem – a nyelvhasználati jog általános érvényű deklarálása mellett – azzal igyekszik kompenzálni, hogy előírja az érintett személy kérelmére mérlegelés nélkül történő tolmácskirendelés, a lényeges iratok adott nyelvre történő lefordítása, továbbá őrizetbe vétel esetén az őrizetes által használt nyelven történő tájékoztatás kötelezettségét.⁵⁵

Az előző pontban kifejtettekhez hasonlóan jelen esetben is irányadó, hogy az eltérő funkciókból eredően a tolmács (illetve a fordítás, a megfelelő tájékoztatás) biztosításával álláspontom szerint nem váltható ki az érdemi jogi segítség. A magyar nyelvről más nyelvre történő tolmácsolás, fordítás ugyanis kifejezetten azt a célt szolgálja, hogy az elhangzottakat, leírtakat nyelvi értelemben megértse az érintett személy, abban azonban nem nyújt segítséget, hogy az eljárást lényegében megismerje és érdemben védekezhessen.

A nyelvi akadályokkal küzdő személyeknek az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése által garantált tisztességes eljáráshoz való jogának biztosításához ezért elengedhetetlen a védelem hatékony biztosítása eljárásjogi szinten. Amennyiben erre a szabálysértési eljárásjogi szabályozásban legalább az elzárással sújtható szabálysértések tekintetében nem kerül sor, úgy *a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos visszaállítás veszélye áll fenn.* Mindezek alapján megítélésem szerint a nyelvismereti akadályok fennállása megalapozza a kötelező védői részvételt az e szabálysértések miatti szabálysértési eljárásokban is.

Az *írni-olvasni nem tudó személyek* esetében kérdésként merül fel, hogy az eljáró szerv részéről adandó egyszerűen és közérthetően megfogalmazott tájékoztatás – amelyet a 22/2012. BM rendelet megkövetel a szabálysértési hatóságtól – elegendőnek tekinthető-e az eljárás alá vont személy hatékony védekezésének garantálása szempontjából.⁵⁶

A Be. ezen személyek esetében nem írja elő a kötelező védői részvételt, ugyanakkor a hatályos szabályozás figyelemmel van erre a problémára is, mivel ilyen esetekben írja elő a hatósági tanú, tehát egy független, harmadik személy bevonását az eljárásba.⁵⁷ A hatósági tanú jogintézményének szabályozása azonban önmagában is számos további kérdést vet fel, hiszen az Alkotmánybíróság is rámutatott arra, hogy a hatósági tanú esetében rendkívüli jelentőséggel bír a magánszféra védelme, a hatósági tanú titoktartási kötelezettsége, valamint az, hogy a hatósági tanú valóban az elfogulatlanság, pártatlanság képviselőjeként kerüljön alkalmazásra.⁵⁸ A Be. Kommentárja szerint a hatósági tanú feladata, hogy igazolja, hogy a nyomozási cselekmény végrehajtása valóban úgy történt és azzal az eredménnyel járt, ahogy azt a jegyzőkönyv tartalmazza. Ebből következik, hogy ez a jogintézmény semmiképp sem feleltethető meg garanciális szempontból az ügyvédi segítség szintjének. A Be. ugyanakkor tartalmazza azon generális lehetőségeket, miszerint 1. ha a terhelt a törvényi felsorolásban szereplő okokon túli egyéb okból nem képes személyesen védekezni, kötelező a védő kirendelése; 2. az eljáró szerv

⁵⁵ vö. Szabs. tv. 36. § (1) bekezdése, 67. § (1) és (7) bekezdése, 73. § (10) és (11) bekezdése

⁵⁶ 22/2012. BM rendelet 10/A. § (3) bekezdése; lásd még az őrizetbe vétel kapcsán: Szabs. tv. 73. § (11) bekezdése

⁵⁷ Be. 183. §

⁵⁸ vö. 43/2004. (XI. 17.) AB határozat

kérelemre vagy hivatalból akkor is védőt rendel ki, ha ezt a terhelt érdekében szükségesnek tartja.⁵⁹ Ehhez képest *a szabálysértési eljárásban az írni-olvasni nem tudó személyek számára semmiféle garanciális rendelkezés nem található*, amely azt lenne hivatott biztosítani, hogy az érintett eljárás alá vont személy az érdekeit hatékonyan tudja képviselni a hatóságokkal szemben. Megítélésem szerint e kiszolgáltatott helyzet ellensúlyozására szükség lenne annak érdekében, hogy az érintett személyek a szabálysértési eljárásban legalább olyan szinten tudják képviselni az érdekeiket, mint azok az eljárás alá vont személyek, akik nem szenvednek ilyen hátrányban.

Az Alaptörvény fent hivatkozott XV. cikk (4) bekezdése arra orientálja a jogalkotót, hogy szükség esetén külön intézkedésekkel segítse elő az esélyegyenlőséget. Ezért álláspontom szerint a Szabs. tv. esetében is szükség volna olyan *garanciák beépítésére*, amelyek az esélyegyenlőség előmozdítását szolgálják, és ez által figyelembe veszik az írási, olvasási nehézséggel küzdő személyek hátrányos helyzetét. E rendelkezések hiányában a Szabs. tv. hatályos szövege, legalábbis az elzárással sújtható szabálysértések tekintetében, véleményem szerint *az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdésében előírt követelményekkel összefüggő visszásságot keletkeztet, valamint felveti a tisztességes eljárásról fűződő joggal kapcsolatos visszásság veszélyét is.*

c) *A fiatalokorúak:*

A Be. 450. §-a a fiatalkorú elleni büntetőeljárásban kötelezővé teszi a védő részvételét. A Szabs. tv. a fiatalkorú eljárás alá vont személy életkorát ugyancsak külön rendelkezésekkel figyelembe veszi, azonban az ügyvéd részvételét nem követeli meg az eljárásban. A Szabs. tv. 18. és 101. alcíme önálló fejezetet szentel a fiatalkorú eljárás alá vont személyekre vonatkozó speciális rendelkezéseknek, amelyek között az általánostól eltérő szabályok találhatóak a büntetés-kiszabással, a helyszíni bírsággal, a büntetés-végrehajtással, illetve más eljárásjogi garanciális kérdéssel összefüggésben. Így főszabály szerint a fiatalkorú eljárás alá vont személy csak a képviselője jelenlétében hallgatható ki és a szembesítésére kizárólag a képviselője jelenlétében kerülhet sor, és csak akkor, ha a szembesítés nem kelt benne félelmet. Emellett a törvény további szövegrészeiben a figyelmeztetések megfogalmazását, a közvetítői eljárás, mint a resztoratív igazságszolgáltatást megtestesítő intézmény fiatalkorúak esetén való általános alkalmazását érintően találhatóak a fiatalkorúságra tekintettel megfogalmazott eltérő szabályok.⁶⁰ A 22/2012. BM rendelet ugyancsak az életkor miatti érzékenységre és specialitásra tekintettel írja elő a helyszíni eljárást lefolytatók számára a fiatalkorú külön tájékoztatására vonatkozó kötelezettséget.⁶¹

Látható tehát, hogy a Szabs. tv. alapvetően figyelemmel van a kiskorúságból eredő eltérő szabályozási szükségletre, amely a jogalkotó irányában megfogalmazott *alkotmányos és nemzetközi elvárás* is egyben. Kérdéses azonban, hogy *a fiatalkorúakra vonatkozó hatályos speciális rendelkezésekkel eleget tett-e a hazai szabálysértési szabályozás* a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának, illetve a gyermek legfőbb érdekének védelmére vonatkozó nemzetközi követelménynek.

Mind az Alaptörvény, mind pedig az Egyezmény azt várja el az államtól, hogy a gyermekek érdekeit szem előtt tartó, azok elsődlegességét garantáló aktív intézkedéseket tegyen, amelyek valóban képesek biztosítani a gyermekek fejlődésének helyes irányát és a jogaik, érdekeik hatékony érvényesítését mind szabályozási, mind jogalkalmazói szinten.

A fentebb ugyancsak hivatkozott 2016/800 irányelv kapcsán pedig megjegyzendő, hogy az irányelv implementálására 2019. június 11-ig van lehetősége a tagállamoknak. Az mindenestre kétséget kizáróan megállapítható, hogy *a fiatalkorúak elleni szabálysértési eljárások azon részében, amikor az adott cselekmény elzárással sújtható, a kötelező ügyvédi részvétel elengedhetetlen ahhoz, hogy az irányelvből eredő kötelezettségeknek megfeleljen a hazai szabálysértési jogi szabályozás.*

⁵⁹ Be. 46. § e) pontja, 48. § (3) bekezdése. Ennél a pontnál megjegyzést érdemel, hogy az új Be. tervezete már nem alkalmazza a hatósági tanúra vonatkozó hatályos rendelkezéseket, azonban a kötelező védői részvétel (és kirendelés) azon eseteit megtartja, amikor a terhelt egyéb okból nem képes személyesen védekezni, továbbá, amikor az eljáró szerv a védelmet szükségesnek tartja. Ezzel egyidejűleg a tervezet szabályozza a segítő jogintézményét is.

⁶⁰ Lásd Szabs. tv. 26-27/A. §, 71. § (5) bekezdése, 82/A-82/B. §, 134. §

⁶¹ 22/2012. BM rendelet 21. § (2) bekezdése

Az Egyezményhez fűzött 14. általános magyarázat 20. bekezdése szerint nem minden, az államok által hozott döntésnek kell magában foglalnia a gyermek legjobb érdekének teljes körű és formális felmérését és meghatározását. Ha azonban *az adott döntésnek jelentős hatása lehet az érintett gyermek vagy gyermekek életére, magasabb szintű védelemre és részletesebb eljárásra van szükség.*

Ez azt jelenti, hogy minél nagyobb hatással van egy döntés a gyermekre és a gyermek jövőbeni fejlődésére, annál magasabb szintű eljárási biztosítékok alkalmazása szükséges a döntéshozatal során. Tehát biztosítani kell az alkalmazott biztosítékok szintjének vagy számának fokozatosságát. A fontosabb döntéseket megelőzően, különösen az e döntéseket meghatározó jogi szabályozás kialakítása során *a gyermek legjobb érdekének meghatározására és szigorúbb biztosítékok alkalmazására van szükség.* Nyilvánvaló, hogy a szabálysértési eljárásra vonatkozó szabályok ebbe a körbe sorolhatóak.

Sem a törvényes képviselő bevonása, sem az eljáró szervek gyermekközpontú attitűdje nem jelenthet olyan szintű garanciát, mint amelyet a professzionális képviselő, az ügyvédi jogi segítség nyújthat a fiatalok számára. Önmagában komoly alapjogi aggályokat hordoz magában az, hogy a hatályos szabálysértési jog megengedi 18 év alatti gyermekek esetében szankcióként szabálysértési elzárás büntetés alkalmazását, a személyes szabadság korlátozását.⁶²

Vitán felül áll ugyanakkor, hogy a szabálysértési eljárások kriminális jellegére tekintettel *a személyi szabadságot elvonó elzárás büntetés kiszabásának lehetőségével végződő szabálysértési eljárás* a közhatalom olyan jellegű és minőségű fellépését testesíti meg egy gyermekkel szemben, amelyben a gyermek jogi kiszolgáltatottságának csökkentése kizárólag érdemi, valós garanciák beépítésével teremthető meg. Ennek során pedig a szabálysértési eljárás gyors lefolytatásának igénye csupán az egyik elem lehet, illetve addig és olyan mértékben értékelhető és méltányolható, amíg ez a gyorsaság nem csökkenti *a gyermek legjobb érdeke védelmének elvéhez fűződő alkotmányos elvárást.* A Szabs. tv. jelenleg ezzel szemben a fiatalok eljárás alá vont személy által elkövetett, legalább elzárással sújtható szabálysértési esetekben sem teszi kötelezővé a védői képviseletet.

Mindezek alapján megállapítom, hogy *a jelenlegi jogi helyzet mind az Alaptörvény előírásai, mind az európai uniós irányelvben szereplő elvárások, mind pedig a nemzetközi gyermekjogi kötelezettségek szempontjából aggályos;* tehát alkalmas arra, hogy a gyermekek gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszasságot okozzon, valamint nem feleltethető meg a gyermek legjobb érdekének figyelembe vételére vonatkozó jogalkotási köteletségnek sem. Az államnak álláspontom szerint ugyanis a fiatalok eljárás alá vont személyek számára *legalább az elzárással sújtható szabálysértések miatti szabálysértési eljárásokban biztosítani szükséges a kötelező védői segítséget.*

d) Azok, akik egyéb okból nem képesek védekezni:

A Be. 46. § e) pontja rendelkezik a kötelező védői részvétel azon esetéről, amikor a terhelt a felsoroltakon kívüli egyéb okból nem képes személyesen védekezni. E rendelkezés célja a fegyverek egyenlőségének és a hatékony védelemhez való jognak arra az esetre is kiterjedő megteremtése, amelyet a jogalkotó a kötelező védelem feltételeinek megalkotása során előre nem láthat. E rendelkezés tartalmát tehát a gyakorlat tölti ki. Mivel e rendelkezés kétségtelenül *az eljáró szerv mérlegelésére* bízta a feltétel fennállásának megállapítását, e szabálynak lehetőségként történő bevezetése a Szabs. tv. elzárással sújtható szabálysértések miatti eljárásjogi rendelkezéseibe generális garanciát jelenthetne a bármely okból védelemre szoruló eljárás alá vont személyek számára.

Az Alaptörvény XV. cikke szerinti esélyegyenlőség előmozdításának követelménye és a tisztességes eljárásból való jog hatékonyabb érvényesülése érdekében ezért indokoltnak tartom e rendelkezésnek a szabálysértési eljárási jog *elzárással sújtható szabálysértések* miatti rendelkezéseibe történő beépítését.

e) A fogva tartott eljárás alá vont személyek:

62 vö. Az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának hatvanhetedik ülészakán (2014. szeptember 1–19.) elfogadott, Magyarországról szóló harmadik, negyedik és ötödik összevont időszakos jelentésre vonatkozó záró észrevételek 57. d) pont szerint a Bizottság különösen sürgeti, hogy a részes állam szüntesse meg azt a gyakorlatot, hogy szabálysértés miatt börtönbüntetés kerüljön kiszabásra, különösen a pénzbüntetések börtönbüntetésre átválthatóságát.

A Be. 46. § b) pontja kötelezővé teszi a védői részvételt a terhelt fogvatartása esetén. Ennek oka, hogy védő hiányában a fogva lévő terhelt nyilvánvalóan korlátozva van helyzetének megítélésében, a jogorvoslathoz fűződő előnyök felmérésében, indítványok és észrevételek megtételében, tehát az érdekei hatékony képviseletében.⁶³

A Szabs. tv. ezzel szemben nem foglalkozik azon ügyvédi részvételt igénylő esetekkel, amikor az eljárás alá vont személy más ügyben fogvatartásban van (pl. büntetőeljárás keretében elrendelt végrehajtandó szabadságvesztés büntetését tölti, vagy más szabálysértési eljárásban elrendelt elzárás büntetését tölti).

Ellenben, ugyan nem nevesíti külön az őrizetre vonatkozó rendelkezések között, de a Szabs. tv. a bíróság elé állítás alapvető feltételeként határozza meg az ügyvéd kirendelését. Őrizetbe vételre pedig kizárólag gyorsított bírósági eljárás lefolytatása, azaz bíróság elé állítás céljából kerülhet sor.⁶⁴ Ebből következik, hogy az őrizet elrendelésekor az ügyvéd kirendeléséről is gondoskodni köteles a rendőrség. Felmerül a kérdés, hogy milyen gyorsasággal kell ezt megtennie az eljáró rendőrnek, hiszen a törvény *expressis verbis* nem tartalmazza annak kötelezettségét, hogy az őrizetbe vétellel egyidejűleg a rendőrség haladéktalanul gondoskodjon az ügyvéd kirendeléséről.

Ezzel kapcsolatban a magyar kormány az Európa Tanács Kínzás Elleni Bizottsága (CPT) 2013. évi magyarországi látogatása eredményeként készített jelentésére adott válaszában kifejtette, hogy mivel az alapvető szintű védekezéshez való jog az eljárás alá vont személyt az eljárás bármelyik szakaszában megilleti, az őrizetbe vett eljárás alá vont személy részére már az őrizet elrendelésekor hivatalból ki kell rendelni ügyvédet, amennyiben meghatalmazott védővel nem rendelkezik. A válaszban az is olvasható, hogy az Országos Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban: ORFK) szakmai iránymutatás keretében hívta fel a rendőri állomány figyelmét e rendelkezés fontosságára.⁶⁵

Az a gyakorlatban kétségtelenül irányadó szabály tehát, hogy az őrizetbe vétellel egyidejűleg valóban kötelező az ügyvéd kirendelése, a Szabs. tv. rendelkezéseinek együttes értelmezése alapján következtethető ki és a gyakorlatban nyerte el ezen értelmezését, figyelemmel az ORFK fent hivatkozott belső iránymutatására, valamint arra a körülményre, hogy a szabálysértési eljárás keretében alkalmazható bíróság elé állítás olyan rövid időn belül kerül lefolytatásra, hogy a rendőrség nyilvánvalóan az őrizetbe vételt követő lehető leghamarabb, értelemszerűen soron kívül kénytelen gondoskodni a bírósági tárgyaláshoz nélkülözhetetlen ügyvédi kirendelésről.

Figyelemmel kell lenni arra is, hogy a fogva lévő terhelt hatékony védelemhez való joga garantálásának kérdése nemzetközi és európai uniós szinten is a vizsgálatok középpontjában áll. A fentebb hivatkozott 2013/48/EU irányelv mellett kifejezett jelentőséggel bír a 2016/1919 irányelv, amely az ügyvédi segítség állam által – azaz költségmentesség keretében – történő biztosításának kötelezettségét egy ún. megalapozottsági vizsgálatához köti. A megalapozottságot azonban minden esetben fennállónak rendeli tekinteni a fogvatartás ideje alatt, valamint akkor, ha az eljárás bármely szakaszában a gyanúsítottat vagy a vádlottat azzal a céllal állítják a bíróság elé, hogy a fogva tartásáról döntsenek.

Mindezek alapján, annak érdekében, hogy a hazai szabályozás nemzetközi bizottság által történő felülvizsgálata során egyértelműen, külön értelmezés nélkül is kijelenthető legyen az őrizetbe vett eljárás alá vont személy kötelező ügyvédi képviseletéről való törvényi rendelkezés fennállása, továbbá az európai uniós kötelezettségek átültetésének következetes, átlátható igazolhatósága érdekében, *megfontolandó lenne a Szabs. tv. őrizetre vonatkozó szabályai között is utalni a kötelező ügyvédi képviseletre.*

⁶³ lsd. BH 1993. 605.

⁶⁴ vö. Szabs. tv. 73. § (1) bekezdése, 124. § (1) és (3) bekezdése

⁶⁵ lsd. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680696b80> 8-9. oldal

Ennek azért is lenne jelentősége, mert a személyi szabadság elvonását eredményező őrizetbe vétel olyan súlyú intézkedés, amelynek az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes eljáráshoz való jogból eredő garanciális szintű kompenzációját – azaz a védő kirendelésének a rendőrséget terhelő kötelezettségét – az őrizetbe vételt szabályozó törvényi szövegrészben *expressis verbis* kellene megjeleníteni, külön logikai következtetés igénye nélkül.

Továbbá, összhangban a fent kifejtett érveléssel, és figyelemmel egyúttal az európai uniós dokumentumok által képviselt irányra is, a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése érdekében *ugyancsak szükséges általában véve, a bármilyen okból kifolyólag fogva tartott és elzárással sújtható szabálysértés miatt eljárás alá vont személy számára deklarálni a kötelező védői részvételt.*

f) Az anyagi értelemben rászoruló:

Az anyagi rászorultság együtt járhat valamely sérülékeny csoporthoz való tartozással, ám attól független, önálló szempontként is megjelenhet. A szabályozásnak e körülményekre tekintettel kell lennie.

A Be. 48. § (2) bekezdése lehetővé teszi, hogy az eljáró szerv akkor is védőt rendeljen ki, ha a védelem nem kötelező, de a terhelt védő kirendelését azért kéri, mert a jövedelmi viszonyai miatt nem tud a védelméről gondoskodni. Ezzel szoros összefüggésben utalni szükséges a Be. 74. § (3) bekezdésében foglalt szabályra, miszerint a terhelt jövedelmi és vagyoni viszonyaira tekintettel a bíróság, illetőleg az ügyész kérelemre határozhat arról, hogy a terhelt részére személyes költségmentességet engedélyez, amelynek keretében a terhelt részére védőt rendel ki – a Be. 48. § (2) bekezdése alapján –, továbbá a kirendelt védő díját és költségét az állam viseli.

A Szabs. tv. ilyen diszkrecionális döntési jogkört nem szabályoz, ugyanis annak 92. § (5) bekezdése csupán a személyes költségmentesség kérdéskörét érinti, ügyvéd méltányossági alapú kirendelésére vonatkozó lehetősége nélkül. E szerint, ha az eljárás alá vont személy a jövedelmi és vagyoni viszonyai folytán a szabálysértési költséget előreláthatóan nem tudja megfizetni és ezt megfelelően igazolta, kérelemre a szabálysértési hatóság, illetve a bíróság határoz arról, hogy az eljárás alá vont személy részére személyes költségmentességet engedélyez.⁶⁶

A fentiekben részletesen kifejtettem, hogy az EJEE 6. cikk (3) bekezdés c) pontja a tisztességes tárgyaláshoz való jog keretében akként rendelkezik, hogy minden bűncselekménnyel gyanúsított személynek joga van – legalább – arra, hogy az általa választott védő segítségével védekezhessenek, és ha nem állnak rendelkezésére eszközök védő díjazására, amennyiben az igazságszolgáltatás érdekei ezt követelik meg, hivatalból és ingyenesen rendeljenek ki számára ügyvédet. Az európai uniós jogon belül az ügyvédi segítséghez való jogot ugyancsak a fent hivatkozott 2013/48/EU irányelv szabályozza, amely a költségmentesség biztosítását és a rászorultság kérdését nem részletezi. Utóbbi tekintetében úgy rendelkezik, hogy a költségmentességre vonatkozó uniós jogalkotási aktus elfogadásáig a tagállamoknak a nemzeti jogukat kell a költségmentességre alkalmazniuk, amelynek összhangban kell lennie a Chartával, az EJEE-vel, valamint az EJEB ítélkezési gyakorlatával.⁶⁷

Az Európai Bizottság ezt követően, 2013. november 27-én elfogadta 2013/C 378/03. számú ajánlását (a továbbiakban: Ajánlás), amely a büntetőeljárás során a gyanúsítottak vagy vádlottak, valamint az európai elfogatóparancshoz kapcsolódó eljárásokban keresett személyek költségmentességhez való jogát tárgyalja annak érdekében, hogy biztosítsa a 2013/48/EU irányelv rendelkezéseinek megfelelő ügyvédi segítség hatékony igénybevételét.⁶⁸ Az Ajánlás értelmében a terhelt legalább azon esetben jogosult költségmentességre, ha anyagi helyzete miatt nem állnak rendelkezésére megfelelő pénzügyi források a védelem és az eljárás költségei egészének vagy egy részének fedezésére és/vagy, amikor ilyen költségmentesség az igazságszolgáltatás érdekében szükséges.

⁶⁶ Ennek az ügyvédi segítség tekintetében a jelenleg hatályos szabályozás keretében akkor van relevanciája, amikor az őrizetbe vett eljárás alá vont személy részére védőt rendel ki a rendőrség, és az egyébként kötelező ügyvédi kirendeléssel kapcsolatban felmerült költségeket az érintett személy nem tudja megfizetni. Ezen esetkör kivételével azonban a méltányossági alapú védőkirendelésre vonatkozóan a Szabs. tv. hallgat.

⁶⁷ 2013/48/EU irányelv preambuluma (48) bekezdése

⁶⁸ Ajánlás 1. szakasz 1. pontja

Az igazságszolgáltatás érdekének vizsgálata során ki kell térni az ügy bonyolultságára, a terhelt társadalmi és személyes helyzetére, a bűncselekmény súlyára és a potenciálisan kiszabható büntetés súlyára. Olyan helyzetekben, amikor egy adott személyt szabadságvesztés büntetéssel is büntethető bűncselekmény elkövetésével gyanúsítanak vagy vádolnak, továbbá, amikor kötelező a jogi képviselőt, úgy kell tekinteni, hogy a költségmentesség biztosítása az igazságszolgáltatás érdekét szolgálja.⁶⁹

Időközben elfogadásra került a már hivatkozott 2016/1919 irányelv, amely az Ajánlással összhangban azt mondja ki, hogy a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy azokat a gyanúsítottakat és vádlottakat, akik nem rendelkeznek elegendő anyagi forrásokkal az ügyvéd általi segítségnyújtás megfizetéséhez, megillessen a költségmentességhez való jog, ha az igazságszolgáltatás érdekei ezt követelik meg. Az irányelv egyértelműen rögzíti a büntetőeljárások mellett a kisebb súlyú jogsértésekre, azaz hazai viszonylatban a szabálysértési eljárásokra is kiterjedő hatályát.⁷⁰

A Szabs. tv. 92. § (1) bekezdés b) pontja alapján az eljárás alá vont személynek, továbbá az eljárás alá vont személy képviselőjének az ügyben felmerült *indokolt* készkiadása és díja akkor is szabálysértési költségnek tekintendő, ha azt az állam nem előlegezte. Amennyiben az eljárás alá vont személy meghatalmazott ügyvéd által képviselteti magát olyan ügyben, amelyben nem kötelező az ügyvéd részvétele (azaz a bíróság elé állítás kivételével valamennyi szabálysértési eljárásban), felmerül a kérdés, hogy alappal számíthat-e rászorultsága esetén arra, hogy a védői díjat és költségeket az eljáró szerv olyan indokolt díjnak, költségnek tekintí majd, amely megalapozza a személyes költségmentesség azokra kiterjeszhetőségét. Ahhoz ugyanis, hogy a személyes költségmentesség keretében az eljárás alá vont személy mentesüljön e költségek alól, az indokoltságot is alá kellene támasztania, illetve azt is igazolnia kellene, hogy az ügyvédi képviselőt olyan érdemi segítséget jelentett, amely hiányában a védekezéshez való joga nem is érvényesülhetett volna. Tekintve azonban, hogy a Szabs. tv. hatályos szabályozási rendszere értelmében a bíróság elé állítás kivételével nincs lehetőség ügyvéd kirendelésére, tehát az a jogalkotó jelenleg hatályos koncepciója szerint nem is szükséges garancia, így a jelenlegi szabályozási környezetben aligha állhat elő olyan helyzet, amikor ezeket a költségeket a személyes költségmentesség érinthetné. Mindezekre tekintettel véleményem szerint *az Alaptörvény XV. cikke szerinti esélyegyenlőség megteremtésére irányuló követelménnyel összhangban állna, valamint – az EJEE 6. cikk (3) bekezdés c) pontjának megfelelő jogszabályi rendelkezések hiányában – a tisztességes eljárásból való jog hatékony érvényesülését elősegítené*, ha a szabályozás lehetővé tenné a védő anyagi rászorultságra tekintettel és *méltányossági döntés alapján* történő kirendelését (és ezzel összefüggésben a személyes költségmentességre is lehetőség nyílna), különös figyelemmel *az eljárással is sújtható* szabálysértésekre. Az anyagi rászorultság kérdése és az ezzel összefüggő személyes költségmentesség külön vizsgálendő egyéb sérülékeny csoporthoz tartozás (pl. az eljárás alá vont személy fogyatékosága) esetén is.

III.2. A meghallgatás nélküli eljárás a kiszolgáltattott személyek szempontjából:

III.2.1. Amint arra a BM is rámutatott a válaszában, a szabálysértési eljárások nagy részét az eljárás alá vont személy meghallgatása nélkül folytatják le. A Szabs. tv. eljárásjogi koncepciója is azon alapszik, hogy az eljárásokat minél gyorsabban, gördülékenyebben lehessen befejezni, amelynek egyik alapvető eszköze az iratok alapján történő döntéshozatal, ha ennek feltételei fennállnak. Az így hozott döntés ellen kvázi jogorvoslatként biztosítja a Szabs. tv., hogy az eljárás alá vont személy a döntés megismerését követően kérheti a meghallgatását. A panaszos által felvetett probléma, miszerint ez az eljárási mód a kiszolgáltattott személyeknek jelentős hátrányt okoz, *álláspontom szerint az ügyvédi segítség kérdéséhez szorosan kapcsolódik. Amennyiben ugyanis az eljárás alá vont személy rendelkezik védővel, nyilvánvaló, hogy az érdekérvényesítési lehetőségei is adottak egy meghallgatás nélkül lefolytatott eljárás esetén is.*

⁶⁹ Ajánlás 2. szakasz 4., 11., 12. pontja

⁷⁰ 2016/1919 irányelv 2. cikk (4) bekezdése

Gyakorlati problémaként merül fel ezzel kapcsolatban azonban, hogy amíg nem jut a hatóság/bíróság tudomására a kiszolgáltatottságra utaló bármilyen tény, körülmény, addig az ügyvédi segítség biztosítására (kirendelésére) sem lenne lehetőség.

Ennél a pontnál utalnék arra, hogy a Szabs. tv. a meghallgatás nélküli eljárások főszabályként kezelésével egyidejűleg magában hordozza annak lehetőségét, hogy a bíróság az elzárással sújtható szabálysértések miatti eljárásokban az egyszerűen megítélhető, tisztázott tényállás ellenére mégis az eljárás alá vont személy meghallgatásáról döntsön már első körben is. A Szabs. tv. 118. § (1) bekezdése ugyanis úgy került megfogalmazásra, hogy a tényállás tisztázottsága mellett konjunktív feltételként került rögzítésre – többek között –, hogy az eljárás alá vont személy meghallgatása nem szükséges.

Hasonlóan, a Szabs. tv. 120. § (1) bekezdése külön is kiemeli, hogy a bíróság tárgyalást tart, *ha az ügy elbírálása érdekében egyébként tárgyalás tartását tartja szükségesnek*. E szabályok azonban csak a bírósági eljárások esetében kerültek rögzítésre, és nem tartalmazzak további szűkítő feltételt arra, hogy mikor köteles ügy tekinteni a bíróság, hogy az iratok tanulmányozása mellett meghallgatásra is szükség van.

A Szabs. tv. továbbá a személyi körülmények tisztázását nem általában véve követeli meg. Ennek oka, hogy a Szabs. tv. 56. § (1) bekezdése a szabálysértési hatóság általános kötelezettségévé teszi ugyan az ügy megítélése szempontjából lényeges körülmények tisztázását, ebbe azonban az eljárás alá vont személy személyi körülményei nem – vagy csak igen szűk körben – tartoznak bele.

Ugyanezen bekezdés egyébiránt azt is előírja, hogy amennyiben a tényállás tisztázásához nem elegendők a rendelkezésre álló adatok, bizonyítási eljárást kell lefolytatni. A Szabs. tv. 21. § (1) bekezdése már kifejezetten a személyi körülmények bizonyos mértékű figyelembe vételére kötelez.

Ennek értelmében ugyanis a büntetés kiszabása, intézkedés alkalmazása kérdésében való döntéshozatal során az eljárás alá vont személy személyi körülményeit annyiban kell figyelembe venni, amennyiben azok a szabálysértési hatóság vagy a bíróság *rendelkezésre álló adatokból megállapíthatóak*. Ezzel párhuzamosan a Szabs. tv. a feljelentés kötelező tartalmi elemeként csupán azt követeli meg, hogy az tartalmazza – többek között – az eljárás alá vont személy ismert személyi adatait.⁷¹

A Szabs. tv. 21. § (1) bekezdése szerinti szabályban tehát az a lehetőség is benne rejlik, hogy az eljáró szerv az iratok alapján úgy hozza meg a döntését, hogy az eljárás alá vont személy személyi körülményeinek az iratokon kívüli tisztázását mellőzi. Amennyiben az eljárás alá vont személy adott esetben egy az iratokból nyilvánvalóvá nem váló fogyatékossgal rendelkezik, úgy az eljáró szerv e körülmény ismeretében hiányában értelemszerűen nem tudja úgy megfogalmazni az érdemi döntését és a jogokról, kötelezettségekről, a jogorvoslati lehetőségekről szóló tájékoztatást sem, hogy mindez az adott személy körülményeire szabott és egyedileg is érthető legyen. A Szabs. tv. és a 22/2012. BM rendelet közérthetőségre vonatkozó előírása ezért ilyen esetekben nem tudja betölteni a funkcióját.

Célszerű említést tenni arról is, hogy a Szabs. tv. az eljárás alá vont személy *meghallgatásával lefolytatott eljárásokban* normatív tartalommal tölti meg a személyi körülmények tisztázásának kötelezettségét. A Szabs. tv. 71. § (4) bekezdése ugyanis megköveteli, hogy az eljáró szerv nyilatkoztassa az eljárás alá vont személyt azokról a személyi körülményeiről, amelyek az alkalmazandó joghátrány megállapítása szempontjából jelentősek lehetnek, így különösen vagyonáról, jövedelméről, családi körülményeiről, foglalkozásáról, végzettségéről, képzettségéről, munkahelyéről, egészségi állapotáról.

Az eljárás alá vont személy figyelmét továbbá fel kell hívni arra, hogy e körülményeket a szabálysértési hatóság, bíróság csak akkor veszi figyelembe a joghátrány megállapításánál, ha ezekről tudomása van.

⁷¹ Szabs. tv. 78. § (3) bekezdése

A meghallgatás nélküli eljárásokban azonban ilyen kötelezést nem tartalmaz a törvény, az eljárás alá vont személynek – illetve képviselőjének – tehát esélye sincs arra, hogy az iratokban fel nem tüntetett személyi körülményeit ismertesse. Ezt nyilvánvalóan úgy teheti meg (utólag pótolhatja), ha az érdemi döntés kézhezvételét követően a meghallgatását kéri. Amennyiben azonban nincs abban a helyzetben, hogy megértse, milyen lehetőségei vannak, úgy az érdekeinek a más eljárás alá vont személyekhez hasonló szinten történő képviseletétől eselik.

A BM érvelése szerint a szabálysértési eljárásokban a jelenlegi szabályok szerint is nagy hangsúlyt kap az érthető tájékoztatás európai uniós elvárások szerinti megkövetelése, amely biztosítja a sérülékeny csoportok számára a határozatok megértését és a jogérvényesítést. Ezzel kapcsolatban megjegyzendő, hogy az érthető tájékoztatás kötelezettsége mind törvényi, mind rendeleti szinten az egyszerű, közérthető és – a fogyatékoság bármely jellegének fennállása esetén – az állapotra figyelemmel történő megfogalmazás deklarálását jelenti.⁷²

A hatályos szabályozásban meglévő és a sérülékeny csoportok érdekérvényesítését előmozdító rendelkezések jelentőségét elismerve mégis megállapítható, hogy az érthetőbb tájékoztatás ellenére is adódhat olyan személyben rejlő körülmény, amely korlátozza az eljárás alá vont személyt – illetve adott esetben a laikus segítőjét – abban, hogy megértse a meghallgatása nélkül lefolytatott szabálysértési eljárás lényegét és a további törvényi lehetőségeit.

A teljes részletességgel megadott tájékoztatás ugyanis szintén nehezen értelmezhető lehet egy a jogi kifejezésekben járatlan személy számára, különösen, ha alacsony iskolázottsága miatt írni és olvasni sem tud. Éppen ezért a bármilyen okból (írastudatlanság, fogyatékoság, nyelvbéli akadályok, fiatalkorúság) kiszolgáltatott személyek számára *a tájékoztatásnak pusztán általában véve, a szabályozás szintjén, keret jelleggel történő érthetőbbé tétele* bár támogatandó, önmagában véve *álláspontom szerint mégsem elégséges garancia* e személyek eljárásjogi helyzetének javításához.

Következésképp jelentős szereppel bír a tájékoztatás minősége és az adott esethez igazítása, amely a gyakorlatban akkor várható el a jogalkalmazótól, ha előzetesen legalább irányított, szervezett képzések útján felkészítették e speciális és egyedi helyzetek kezelésére, vagyis valamennyi fogyatékoságról és a fogyatékos személyekről megfelelő, hiteles tájékoztatást kapott.

Az ilyen irányú, *ún. érzékenyítő, tájékoztató képzések* segítségével a helyszínen eljáró hatósági személyek egyrészt képesek lehetnek a külső jegyek által esetleg nem észlelhető fogyatékoság tényének vagy legalább gyanújának azonnali felismerésére, valamint az adekvát tájékoztatási mód kiválasztására. Az érzékenyítő ismeretek megszerzésének nem elhanyagolható haszna lehetne másrészt, hogy a fogyatékoság tényével kapcsolatos mindazon körülmény, adat feljegyezhetővé válik a helyszínen, amely a szabálysértési eljárás későbbi szakában az iratok alapján eljáró szerv számára információt közöl az egyedi igényekhez és szükségletekhez igazodó bánásmód, illetve esetleg a védői képviselet szükségességéről.

Összességében arra a megállapításra jutottam, hogy *a meghallgatás nélküli eljárások jelenlegi szabályozásának koncepcionális érintetlenül hagyása mellett* aligha képzelhető el az iratok alapján lefolytatott eljárásban a személyi körülmények, adatok hiánya ellenére történő tisztázásának automatikus megkövetelése.

Mindazonáltal *a tisztességes eljáráshoz való jog jegyében* a sérülékeny csoportba tartozó személyek érdekérvényesítésének elősegítése és a lehetőség szerinti jogorvoslati joggal kapcsolatos jogtudatosságuk előmozdítása érdekében *garanciális jelentőséggel bír a jogokról, kötelezettségekről szóló tájékoztatások tényleges, azaz gyakorlati szinten is érvényesülő érthetőbbé tétele*. Ezért álláspontom szerint üdvözlendő a BM jelen vizsgálatom keretében megküldött válaszában hivatkozott, a rendőrség közreműködésével indított és a Magyar Helsinki Bizottság által folytatott projekt, amelynek célja a sérülékeny csoportok érdekeit szem előtt tartó joggyakorlat kialakítása.

Megítélésem szerint ennek nyomán a szabálysértési eljárások valamennyi típusában és valamennyi eljáró szerv előtt lefolytatandó szakaszában szükség lenne az egyes tájékoztatási minták szövegének felülvizsgálatára és szükség szerinti átfogalmazására.

⁷² Vö. Szabs. tv. 73. § (11) és (12) bekezdése, 22/2012. BM rendelet 10/A. § (3) bekezdése

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt, alapjoggal összefüggő visszaállítás jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzésére a sérülékeny társadalmi csoportba tartozó, valamely okból kiszolgáltatott eljárás alá vont személyek tisztességes eljáráshoz fűződő joga minél teljesebb körű érvényesítése érdekében

- 1) az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem a belügyminisztert*, hogy a szabálysértési szabályozásért való felelőssége keretében fontolja meg a Szabs. tv. olyan tartalmú módosításának kezdeményezését, amely a Be. szerinti kötelező védelem eseteit figyelembe véve, azokkal összhangban, a bíróság elé állításon túlmenően is hatékonyan biztosítja a jelentéssel érintett személyi kör számára az ügyvédi képviselést – *a helyszíni eljárást nem érintve* – a szabálysértési eljárásokban az alábbiak szerint:
 - a) *a normaszöveg szintjén kerüljön egyértelműen meghatározásra, hogy szabálysértési őrizet elrendelése során* (a bíróság elé állításról hozott döntéstől függetlenül) *haladéktalanul védőt kell kirendelni* az eljárás alá vont személy részére, ha meghatalmazott védővel nem rendelkezik;
 - b) a büntetőeljárási joghoz hasonlóan a szabálysértési jog is rendelkezzen *az eljárással sújtható szabálysértések tekintetében a fent kifejtett szempontoknak megfelelően az ügyvéd kirendelésének kötelező és mérlegeléses eseteiről*;
 - c) *az eljárással nem sújtható szabálysértések miatti eljárásokban legyen lehetőség a védő méltányossági alapú, diszkrecionális jogkörben történő kirendelésére*, ha az eljáró szerv megítélése szerint a kiszolgáltatott helyzetben lévő eljárás alá vont személy jogainak védelme érdekében arra szükség van;
- 2) az Ajbt. 32. §-a alapján *felkérem a belügyminisztert*, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog hatékonyabb érvényesülése érdekében *fontolja meg egyeztetések kezdeményezését az érintett szakmai és civil szervezetekkel, hogy a meghallgatás nélküli eljárásokban készítendő tájékoztatásokat minden szabálysértési eljárásban eljáró szerv gyakorlatában egységesen, a minél jobb érthetőség igényével fogalmazzák meg*;
- 3) annak érdekében, hogy a sérülékenység ténye már a helyszíni eljárás lefolytatása során azonnal felismerhetővé váljon, továbbá, hogy az eljáró szervek képviselői a fogyatékossgal élő érintettre tekintettel a jogokról szóló speciális tájékoztatást a konkrét esetben adekvát, az egyedi igényekhez és szükségletekhez igazodó módon adhassák meg, az Ajbt. 32. §-a alapján *felkérem a belügyminisztert, hogy kezdeményezzen egyeztetéseket valamennyi, a szabálysértési eljárásokban érintett jogalkalmazói szervvel a személyi állomány érzékenyítő képzésének megszervezése tárgyában*.

Budapest, 2017. május

Székely László sk.